

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**El principio de transparencia en la actividad contractual de
la administración pública. Especial referencia a la
administración local**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Jordi Romeu Granados

DIRECTOR

Enrique José Varela Álvarez

Madrid, 2018



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN

ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Doctorando

JORDI ROMEU GRANADOS

Director de la Tesis

**DR. ENRIQUE JOSÉ VARELA ÁLVAREZ
UNIVERSIDADE DE VIGO**

Madrid, 2017

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset el haberme dado la oportunidad de elaborar el presente trabajo doctoral y el acompañamiento demostrado en todo momento.

Asimismo, y como no podría ser de otra manera, agradezco a mi director de tesis, el Dr. Enrique José Varela Álvarez el interés y la ayuda prestada, así como los profundos y relevantes conocimientos transmitidos.

También quiero mostrar mi gratitud al resto de personas que me han acompañado en todo este proceso, especialmente a Carmen Pineda, Valdemir Pires y Marco Aurélio Marques Ferreira.

Finalmente, doy las gracias a Gregorio, a mis padres y al resto de mi familia, por tenerlos y sentirlos siempre a mi lado.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	11
RESUMEN EN INGLÉS.....	15
RESUMEN EN ESPAÑOL.....	19
INTRODUCCIÓN.....	23
I. APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO.....	23
1. EL OBJETO DE ESTUDIO	23
2. PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN.....	28
3. EL CONTEXTO DEL OBJETO.....	34
4. RELEVANCIA DEL OBJETO.....	58
II. METODOLOGÍA.....	66
1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	66
2. EL TRABAJO DE CAMPO.....	67
III. PLAN DE EXPOSICIÓN DE LA TESIS.....	82
PARTE PRIMERA. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SU INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	85
CAPÍTULO I. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA.....	85
1. INTRODUCCIÓN.....	85
2. DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN A LA TRANSPARENCIA.....	86
3. TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO.....	98
4. LA TRANSPARENCIA COMO FENÓMENO NORMATIVO.....	107
CAPÍTULO II. LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. .	117
1. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PÚBLICA.....	117
2. LA PUBLICIDAD Y LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	120
3. TRANSPARENCIA (CONTRACTUAL) Y DESAFECCIÓN POLÍTICA.....	143
CAPÍTULO III. LA INCIDENCIA DE LOS MEDIOS TECNOLÓGICOS EN LA CONSECUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA CONTRACTUAL	147
1. APLICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA AL ÁMBITO CONTRACTUAL ELECTRÓNICO.....	147
2. EL CASO DE ESPAÑA: ÁMBITO NORMATIVO, PANORAMA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.....	156

3. BRASIL Y PORTUGAL COMO MODELOS DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA DE REFERENCIA.....	172
PARTE SEGUNDA. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA CONTRACTUAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA.....	195
1. ANÁLISIS DE PÁGINAS WEB GUBERNAMENTALES O SEDES ELECTRÓNICAS.....	196
2. ¿QUÉ DICEN LOS AYUNTAMIENTOS? ¿CÓMO ABORDAN LA TRANSPARENCIA CONTRACTUAL?.....	221
CONCLUSIONES.....	233
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	243
APÉNDICES/ANEXOS.....	307
ANEXO I: GLOSARIO.....	307
ANEXO II: FICHAS DE ANÁLISIS DE CONTENIDOS DE PÁGINAS WEB..	321
ANEXO III: CUESTIONARIO SOBRE TRANSPARENCIA LOCAL CONTRACTUAL.....	425

ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

FIGURAS

Figura 1. Métodos de Investigación utilizados.....	34
Figura 2. Encuesta sobre transparencia en la Administración Local.....	82
Figura 3. Papel de la anticorrupción en el proceso de e-Contratación.....	153
Figura 4. Portal de compras del Gobierno Federal brasileño en Internet.....	176
Figura 5. Portal BASE (Portal de contratos públicos de Portugal).....	185

TABLAS

Tabla 1. Municipios objeto de análisis.....	69
Tabla 2. Importe de los contratos en la Administración Local por importe de adjudicación (2014).....	133
Tabla 3. Índice de Percepción de la Corrupción 2015.....	146
Tabla 4. Porcentaje de empresas que han usado los sistemas públicos de e-Contratación (2013).....	168
Tabla 5. Cantidad de compras públicas del Gobierno Federal de Brasil, según el tipo de proceso (2008-2013).....	177
Tabla 6. Valor de las compras públicas del Gobierno Federal de Brasil, según el tipo de proceso (2008-2013).....	178
Tabla 7. Valor de las compras de los grupos de materiales más adquiridos por el Gobierno Federal de Brasil, mediante subasta a la baja electrónica (enero-octubre 2013).....	181
Tabla 8. Principales herramientas de investigación utilizadas (estudio de caso)	195
Tabla 9. Valoración global Índice ITCA.....	202
Tabla 10. Valoración en el área de transparencia en los procedimientos de contratación.....	212
Tabla 11. Valoración en el área de transparencia relacional y estadística.....	214
Tabla 12. Valoración en el área de transparencia en materia de obras públicas	216

Tabla 13. Valoración en el área de transparencia en materia de convenios....	218
Tabla 14. Valoración en el área de transparencia en materia de licitación electrónica.....	220

CUADROS

Cuadro 1. Test de experto - Indicadores de usabilidad (Usabilidad técnica)....	73
Cuadro 2. Resumen de indicadores Índice ITCA.....	77
Cuadro 3. Relación detallada de indicadores Índice ITCA.....	78
Cuadro 4. Cuestionario sobre transparencia local contractual (resumen).....	81
Cuadro 5. Jurisprudencia de organismos internacionales en materia de transparencia administrativa.....	116
Cuadro 6. Beneficios derivados de adoptar un sistema de e-Contratación.....	149
Cuadro 7. Beneficios de la e-Contratación.....	150

GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de la corrupción y el fraude como uno de los tres principales problemas que existen actualmente en España.....	145
Gráfico 2. Evolución Gastos TIC Administración Local 2007-2013 (en millones de euros).....	170
Gráfico 3. Distribución por plataforma de los contratos celebrados con Plataformas Electrónicas en 2013.....	189
Gráfico 4. Valoración global Índice ITCA.....	204
Gráfico 5. Comparativa de transparencia municipal en materia de contratos a nivel de Comunidades Autónomas (Índice ITCA).....	206
Gráfico 6. Comparativa de transparencia municipal por partido político que ocupa la Alcaldía (Índice ITCA).....	208
Gráfico 7. Comparativa de transparencia municipal por adscripción política de quien ocupa la Alcaldía (Índice ITCA).....	210
Gráfico 8. Percepción de utilidad del Perfil de Contratante.....	224
Gráfico 9. Percepción de utilidad del Portal de Transparencia.....	224

Gráfico 10. Percepción del grado de coordinación entre el Perfil de Contratante y el Portal de Transparencia Municipal.....	225
Gráfico 11. Uso del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía.....	226
Gráfico 12. Uso del contrato menor.....	227
Gráfico 13. Percepción del grado de influencia de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la mejora de la transparencia contractual local.....	228
Gráfico 14. Percepción del grado de influencia de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la mejora de la transparencia contractual local.....	229
Gráfico 15. Porcentaje de municipios que han llevado a cabo actuaciones para la implementación de un sistema de licitación electrónica (2014-2016).....	230

LISTADO DE ABREVIATURAS

<i>al.</i>	<i>alii</i>
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações (Brasil)
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Brasil)
Apdo.	Apartado
APMEP	Associação Portuguesa dos Mercados Públicos (Portugal)
art.	Artículo
art.	Artículos
Ayto.	Ayuntamiento
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCa-PNC	Coalición Canaria – Partido Nacionalista Canario
CCP	Código dos Contratos Públicos (Portugal)
CE	Constitución Española de 27 de diciembre de 1978
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEGER	Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (Portugal)
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CNM	Confederação Nacional de Municípios (Brasil)
coord.	Coordinador
coords.	Coordinadores
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
dirs.	Directores

EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco
ed.	Editor
eds.	Editores
EELL	Entidades locales
EEUU	Estados Unidos de América
EH	Euskal Herria
EU	European Union
EUPLAT	Asociación de plataformas comerciales de licitación pública electrónica europea
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FMI	Fondo Monetario Internacional
GB	Gran Bretaña
ICT	Information and Communication Technologies
I-E (n)	Izquierda–Ezkerra Navarra
InCI, I.P.	Instituto Da Construção e Do Imobiliário (Portugal)
ITA	Índice de Transparencia de los Ayuntamientos
ITCA	Índice de Transparencia en Contratación Pública de los Ayuntamientos
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
MC	Movimiento Ciudadano
MVCPE	Modelo Vasco de Contratación Pública Electrónica
núm.	Número
OBSAE	Observatorio de Administración Electrónica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio

OOP	Observatório das Obras Públicas (Portugal)
pág.	Página
págs.	Páginas
ONTSI	Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PI	Pactos de Integridad
PIB	Producto Interior Bruto
PP	Partido Popular
PSC-CP	Partit dels Socialistes de Catalunya – Candidatura de Progrés
PSdeG	Partido Socialista de Galicia
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSOE-A	Partido Socialista Obrero Español de Andalucía
pymes	Pequeñas y medianas empresas
RDLEG	Real Decreto Legislativo
RRHH	Recursos Humanos
SARA	Sujetos a regulación armonizada
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Brasil)
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TFE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación

TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
UE	Unión Europea
<i>Vid.</i>	<i>Videre</i>
vol.	Volumen

RESUMEN EN INGLÉS

THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY IN PUBLIC PROCUREMENT. SPECIAL REFERENCE TO LOCAL GOVERNMENT

Governments provide services through different ways of acting. One of them is procurement, that requires external collaboration, since it involves a legal relationship between two sides: on one side the Public Administration, which contracts the execution of a work, the provision of a service or the supply of goods and on the other, the economic operator, who is responsible for fulfilling the purpose of the contract, usually for a price.

Such bilateral relationship is developed, today, in a complex environment in which predominate horizontally relationships and balance between public authorities and individuals. It is known as the paradigm of governance, which comes from an evolutionary process in an attempt to complement the various models that have emerged over the past century (bureaucratic model and New Public Management, mainly). In turn, the development of the governance paradigm is leading to a new form of exercise of power: the open government. In it transparency and accountability, participation and collaboration are fundamental elements; moreover, information and communication technologies (ICT) — especially Internet — play a leading role in the performance of public activities, what blurs many of the boundaries between public and private actors.

Publicity and transparency are needed to establish trust between the parties. Indeed, effectiveness of public policies depends on that trust. Without effective access to public information it is not possible to perform a social and / or institutional control over governments. In that sense, access to information allows higher levels of participation and, therefore, of democratic quality.

If we look at public procurement, transparency has a crucial importance. It facilitates relationships between all stakeholders: governments, economic operators that provide their services, and also citizens, which are the recipients of those services, and therefore, should be empowered to exercise supervision and control over them. On the other hand, transparency policies shed light, which can be a deterrent of corruption and encourage markets and citizens to rely on the government. In that sense, it is largely accepted that ICT are improving administrative transparency and, in particular, procurement transparency: data published on institutional websites, through the Contractor Profiles and Transparency Websites, or the phenomenon of e-Procurement are becoming key elements for wider dissemination of information and to improve the control of public spending.

In this context, local government, although it is currently in a deep process of reform, continues to be the public institution that is closest to the citizens, and many of its services can be considered as basic (drinking water supply, street lighting, street cleaning, etc.). That is why the procurement at the local level requires special attention to the principle of transparency and access to public information.

However, the phenomenon of transparency in the contractual field, and especially at the local level has not been sufficiently studied, there is a deficit of research on the subject. This doctoral work aims to fill part of this gap, and does so from a broad perspective that includes political science, legal, economic and social dimensions.

Describing its content, the thesis includes, by way of introduction, an approach to the object of study. It holds, among other elements, the purpose or ultimate goal of the research, led by the following main question: What is the effect of the principle of transparency in the current contractual management of Spanish Local Administration? To answer this question the various research hypotheses are formulated and a model to verify presented. Then the context of the object is analyzed, including both the political social environment and the political

administrative environment; and also the relevance of the objecte itself. And finally, the methodology and tools used are described.

The first section of the work presents an analysis of the principle of transparency and its impact on public procurement. A comprehensive study of the concept of administrative transparency, its origins, its current relevance within the paradigm of governance and the open government, and its consideration as a normative phenomenon span the focus. Subsequently, the application of this concept to the field of public procurement, especially at the local level of government, and its impact on the current climate of political disaffection are analyzed. Finally, the importance of technology in achieving procurement transparency leads to an examination of the current situation in Spain and in two germane countries: an EU member, Portugal, and another outside it, Brazil.

The second part of the thesis shows a comparison of the contractual transparency in the Spanish Local Government, through the analysis of web pages (pre-test heuristic and content analysis) and the survey. The first of the techniques used, analysis of web pages, allows us to know the degree of active transparency in municipalities. Through the survey, transparency, procurement and the interaction between them are analysed. Their regulation, organization, direction and management are the aspects especially studied.

Research reveals that the principle of transparency in Spanish public procurement and, in particular, at the local government level, is now into a process of development and progressive assimilation by the different stakeholders. Also that at the local level there are significant variations between munitipalities, which would be caused, among other reasons, by a different degree of assimilation of the culture of transparency; and which shows, in turn, the absence of a harmonized policy of transparency. Moreover, transparency is relevant at all stages of the procurement process; and the introduction of information technology and communication is having some impact (publication of information on Contractor Profiles and Transparency Websites) but it is limited (absence of a strong commitment to e-

Procurement). Finally, that the regulatory requirements (transparency law, European directives on contracts, etc.) can produce significant progress in this area, although the real progress depends largely on a clear and unambiguous initiative by governments, in a coordinated manner with other stakeholders.

RESUMEN EN ESPAÑOL

EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Las Administraciones Públicas prestan sus servicios a partir de diferentes modalidades de actuación. Siendo la contratación pública una de las formas de actuar que precisa de colaboración externa, pues supone el establecimiento de una relación jurídica entre dos partes: de un lado la Administración, que contrata la realización de una obra, la prestación de un servicio o la entrega de un suministro y, del otro, el operador económico que se encarga de cumplir el objeto del contrato, normalmente a cambio de un precio.

Dicha relación bilateral se desarrolla, hoy por hoy, en un entorno complejo en que priman las relaciones de horizontalidad y de equilibrio entre los poderes públicos y los particulares. Es lo que conocemos como paradigma de la gobernanza y que nace de un proceso evolutivo, en un intento de complementar los diversos modelos que han ido surgiendo durante el pasado siglo (modelos burocrático y de Nueva Gestión Pública, principalmente). A su vez, el propio desarrollo del paradigma de la gobernanza está llevando a una nueva forma de ejercicio del poder público: el gobierno abierto. En este la transparencia y la rendición de cuentas, la participación y la colaboración se manifiestan como elementos fundamentales; de igual manera, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) — especialmente Internet — interpretan un papel destacado en el desarrollo de la acción pública, coadyuvando a difuminar muchos de los límites existentes entre lo público y lo privado.

La publicidad y la transparencia resultan necesarias para establecer relaciones de confianza entre las partes. Y, de hecho, de dicha confianza depende también la eficacia de las políticas públicas que se llevan a cabo. Asimismo, no es posible realizar un control social y/o institucional de la actividad pública sin el acceso efectivo a la información generada o gestionada por los poderes públicos; entendiendo que dicho acceso a la información permite mayores cuotas de participación y, por ende, de calidad democrática.

Si nos situamos en el plano contractual público, la transparencia cobra una relevancia fundamental. Esta facilita las relaciones entre todos los actores implicados: Administraciones Públicas que contratan, operadores económicos que prestan sus servicios, y también los ciudadanos, destinatarios últimos de la actividad pública y facultados para ejercer la supervisión y el control de la misma. De otro lado, la claridad que aportan las políticas de transparencia sirve, en gran medida, de elemento de disuasión de la corrupción y posibilita una mayor confianza en las instituciones por parte de los mercados y de la propia ciudadanía. En tal sentido, resulta mayoritariamente aceptado que las TIC están mejorando la transparencia administrativa y, en particular, la transparencia contractual: los datos publicados en las páginas web institucionales o en la sedes electrónicas, a través de los Perfiles de Contratante y los Portales de Transparencia, o el fenómeno de la e-Contratación se manifiestan como elementos clave para una mayor difusión de la información y para mejorar así el control del gasto público.

En este orden de cosas la Administración Local, si bien se encuentra en la actualidad en un profundo proceso de reforma, continua siendo la institución pública más cercana al ciudadano, y muchos de los servicios que presta pueden ser considerados como básicos (suministro de agua potable, alumbrado público, limpieza viaria, etc.). Es por ello que la actividad contractual que se desarrolla en el ámbito local requiere de una especial atención al principio de transparencia y de acceso a la información pública.

Sin embargo, el fenómeno de la transparencia en el ámbito contractual, y especialmente en la contratación local, consideramos que no ha sido suficientemente estudiado hasta el momento, existiendo un déficit de investigaciones en la materia. De este modo, el presente trabajo doctoral pretende ayudar a llenar parte de este vacío, y lo hace desde una perspectiva amplia, que incluye la dimensión politológica, jurídica, económica y social.

Si pasamos a exponer su contenido, la tesis incluye, a modo de introducción, una aproximación al objeto de estudio. Esta contiene, en primer lugar, el propósito o fin último de la investigación, encabezado por la siguiente pregunta principal: ¿Cuál es la incidencia del principio de transparencia en la actual gestión contractual de la Administración Local española? Para contestar a dicha pregunta se formulan las diversas hipótesis de investigación y se presenta un modelo a verificar. Seguidamente se analiza el contexto del objeto, lo que incluye tanto el entorno político-social como el entorno político-administrativo; y también la relevancia del propio objeto. Ya por último, se describe la metodología utilizada y las herramientas empleadas.

Seguidamente, en la primera parte de la obra, se analiza el principio de transparencia y su incidencia en la contratación pública. Así, se realiza un estudio exhaustivo del concepto de transparencia administrativa, sus orígenes, su relevancia actual dentro del paradigma de la gobernanza y el gobierno abierto y su especial consideración como fenómeno normativo. A continuación se profundiza en la aplicación de dicho concepto al ámbito de la contratación pública, especialmente en el nivel local de la Administración, y su incidencia en el actual clima de desafección política. Tras ello, se analiza la importancia de los medios tecnológicos en la consecución de la transparencia administrativa contractual, lo que nos lleva a preguntarnos por la situación actual en España y también a acercarnos a otros dos modelos externos: uno de la Unión Europea, Portugal, y otro de fuera de ella, Brasil.

La segunda parte de la tesis muestra una comparación de la transparencia contractual en la Administración Local española, a través del análisis de páginas web (pre-test heurístico y análisis de contenidos) y del cuestionario. La primera de las técnicas utilizadas, el análisis de páginas web, permite conocer el grado de transparencia activa existente en los municipios. Mediante el cuestionario se perfilan aspectos relativos a la regulación, organización, dirección y gestión de los siguientes elementos: de la contratación pública, de la transparencia y de la transparencia aplicada a la contratación.

La investigación nos revela que el principio de transparencia en el ámbito contractual de las Administraciones Públicas españolas, y de la Administración Local en particular, se encuentra en un proceso de desarrollo, de progresiva asimilación por parte de los diferentes actores implicados. Asimismo, que a nivel municipal existen variaciones relevantes de unas Entidades Locales a otras, lo que vendría causado, entre otras razones, por un diferente grado de asimilación de la cultura de la transparencia; y lo que denota, a su vez, la inexistencia de una política armonizada de transparencia. Por otra parte, que la transparencia es relevante en todas las fases del proceso contractual; y que la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación está teniendo un cierto impacto (publicación de información en Perfiles de Contratante y Portales de Transparencia) aunque limitado (ausencia de una apuesta decidida por la e-Contratación). Por último, que las imposiciones normativas (Ley de transparencia, directivas europeas de contratos, etc.) pueden producir progresos relevantes en la materia, aunque el verdadero avance depende, en gran medida, de una clara e inequívoca iniciativa por parte de las Administraciones Públicas afectadas, de forma coordinada con el resto de actores implicados.

INTRODUCCIÓN

I. APROXIMACIÓN AL OBJETO DE ESTUDIO

1. EL OBJETO DE ESTUDIO

Las Administraciones Públicas desarrollan una labor compleja a partir, fundamentalmente, de tres modalidades básicas de actuación: la regulación de comportamientos y actividades, la prestación de servicios y la transferencia de recursos financieros (Colino, 2012). De un tiempo a esta parte vemos cómo estas actividades tienden progresivamente a llevarse a cabo mediante interacciones en las que predomina la horizontalidad. Es lo que conocemos como gobierno en red (Rhodes, 1996, 1997; Blanco y Gomà 2003; Ramió, 2006; Varela, 2010; Arenilla, 2011) que no se fundamenta ya en la concentración de autoridad en los políticos electos (modelo jerárquico) ni en ceder la responsabilidad al sector privado (modelo de mercado) sino que regula y asigna los recursos colectivos a través de relaciones tanto con la sociedad civil como con otros niveles de gobierno (Benington y Harvey, 1999; Brugué, 2002). En este sentido, las crisis económicas están obligando a los Estados a ser menos autosuficientes y a actuar a través de redes y de otras formas de acción común público-privada (Peters y Pierre, 2005; Parrado, 2015). De ahí que consideremos a diversos actores — *stakeholders* — como corresponsables, en mayor o menor medida, tanto de la toma de decisiones de gobierno como de la aplicación o implementación de las políticas públicas.

Las relaciones entre los actores precisan de altas dosis de entendimiento y confianza a fin de asegurar la efectividad de las políticas llevadas a cabo. Para ello, se requiere de una claridad extrema — aplicable tanto a la definición de las reglas del juego, como al propio desarrollo del mismo —, lo cual nos remite al principio

de transparencia. De igual manera, dicha transparencia promueve la rendición de cuentas, incorporando toda de una serie de mecanismos de control, que garantizan un comportamiento responsable de dichos actores. Finalmente, ambos elementos, transparencia y *accountability*¹ — esto es, claridad y control — se configuran como componentes fundamentales del desarrollo integral de la participación ciudadana, la cual, a su vez, adquiere el carácter de pieza indispensable (y, al tiempo, insustituible) del engranaje democrático².

La Constitución Española de 1978 determina (art. 103) que las Administraciones Públicas tienen la obligación de servir con objetividad los intereses generales. Sin embargo ¿de qué herramientas disponen para realizar esta función? Al respecto, dichas Administraciones hacen uso tanto de los medios que les son propios — personal a su servicio, patrimonio (bienes, derechos, acciones), recursos económicos — como, en su caso, de la necesaria colaboración prestada por terceros. De este modo, la institución contractual se manifiesta como uno de los principales instrumentos utilizados para la consecución del bien común.

El contrato supone, desde un punto de vista estrictamente legal, el establecimiento de convenciones o acuerdos de voluntades para la creación de obligaciones (arts. 1098, 1254 y concordantes del Código Civil Español). A su vez, para Carrasco Perera (2010) se trata de un instrumento técnico para conseguir tres propósitos de orden material: transferir bienes y servicios de una mano a otra, procurando su empleo y aprovechamiento óptimo; asignar riesgos entre las partes, de manera que

¹ Nos referimos en el presente texto al concepto *accountability* como sinónimo de “rendición de cuentas”. No obstante, algunos autores apuntan algunos matices que separarían ambos conceptos. Así, para Schedler mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Para dicho autor, pues, *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho) (Schedler, 2004:12).

² Para Cotino (2013:13) la transparencia se ubica como herramienta doble, no solo para controlar a la Administración, sino también para permitir la participación en la misma y conferirle mayor proximidad y legitimidad respecto de los administrados.

una de ellas está dispuesta a pagar a otra; y, finalmente, asegurar expectativas en las relaciones interpersonales, lo que permite esperar su cumplimiento mediante la fuerza de ley que tiene el compromiso otorgado.

Por otra parte, en virtud de la finalidad pública que rige la actividad administrativa, la contratación que se desarrolla teniendo como una parte (al menos) a una Administración Pública es objeto de un tratamiento especial por parte del ordenamiento jurídico, aplicándose una serie de normas especiales, diferenciadas de las que rigen las relaciones “entre particulares”³.

Si bien, como vemos, la transparencia es un concepto a reivindicar, la misma cobra especial relevancia en el ámbito contractual público. Cuando la transparencia no existe, se generan “zonas de sombra”, áreas donde reina la opacidad y en las que los diferentes agentes pueden llegar a desarrollar prácticas desde poco éticas hasta manifiestamente disconformes con la legalidad. Y no solo eso, la falta de comunicación e información ya de por sí genera desconfianza, y por ende, desafección de la ciudadanía (Pharr *et al.*, 2000), siendo este uno de los principales problemas que afectarían a la buena salud de los sistemas democráticos contemporáneos. De hecho, tal y como señala Arena (1993), la transparencia y la democracia han devenido dos conceptos tan relacionados que no es posible citar uno sin pensar en el otro, de modo que parece obvio afirmar que no puede ejercerse una verdadera democracia sin transparencia y al revés.

³ En este punto, siguiendo a Blanquer Criado (2013), cabe reconocer, sin embargo, que el mero hecho de que una de las partes del contrato sea Administración Pública no determina necesariamente la naturaleza jurídica del negocio jurídico. Así, dentro de la actividad contractual de la Administración conviven contratos de naturaleza administrativa (sujetos a regulación armonizada de la Unión Europea o no) junto con contratos de Derecho Privado. Además, de existir otras figuras próximas como el convenio: mientras el contrato se caracteriza por el contenido económico de las obligaciones, el convenio, en cambio, parte de la voluntad de llevar a cabo una actividad de colaboración organizativa o de promoción y fomento de actividades públicas o privadas que solo de modo indirecto puede tener efectos económicos.

Ahora bien, la información y, en definitiva, la transparencia, no son suficientes para asegurar que la actividad contractual pública se vaya a desarrollar dentro de los parámetros que una democracia de calidad requiere. En este sentido, la transparencia no se manifiesta como un fin en sí mismo, sino que se trata de un elemento catalizador de la exigencia de responsabilidades a los poderes públicos. A través del entramado democrático se garantiza el funcionamiento regular de los *checks and balances* correctores de los clásicos poderes del Estado, de forma tal que el sistema público contractual no sea desviado hacia caminos diferentes de los que llevan a la aludida consecución del bien común.

Por otra parte, la actividad contractual pública es un fenómeno eminentemente participativo. Las Administraciones Públicas, tradicionalmente encargadas de la tramitación de los procedimientos de contratación, interactúan con los operadores económicos, que, a su vez, compiten entre ellos a fin de resultar adjudicatarios de los contratos públicos. Sin embargo, este fenómeno no implica únicamente una estricta relación contratante - contratista, limitado al binomio poder público - empresario, sino que, de forma progresiva, un tercer elemento cobra relevancia en el campo de la contratación pública. Se trata de la ciudadanía, que, además de ser la principal receptora de los servicios públicos, adopta un papel participativo, tanto en la formulación de propuestas, como en el seguimiento y control de las políticas públicas y, en particular, de aquellas que contienen un alto componente económico, como sucede con la contratación pública.

Finalmente, si nos centramos en la Administración Local, esta se puede definir como aquella que más cerca se sitúa del ciudadano en cuanto a proximidad física y en las relaciones de interacción que se producen entre “representantes” y “representados”⁴. A su vez, la contratación pública en el ámbito administrativo local

⁴ La Carta Europea de la Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero 1988 (Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1989) reconoce la vinculación entre proximidad y eficacia. Sirva de ejemplo tanto su Preámbulo (“Convencidos de que la existencia de Entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración a la vez eficaz y próxima al ciudadano”) como su art. 4 relativo al Alcance de la Autonomía Local (“3. El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo

adquiere unos matices propios. De un lado, facilitando el desarrollo de las economías del territorio, a partir de una mayores posibilidades de participación para las pymes; aunque hay que tener en cuenta que, atendiendo a razones de dimensión territorial y salvo la excepción de las grandes ciudades, lo habitual es que los proyectos locales dispongan de un presupuesto más ajustado que los promovidos por los poderes públicos autonómicos y estatales. Por otra parte, como se ha comprobado durante los últimos años, gran parte de los escándalos de corrupción provienen del mundo local (Villoria, 2007; Jiménez, 2009; Cerrillo i Martínez, 2012), también de la contratación pública desarrollada en este ámbito (Villoria y Jiménez, 2012; Jareño Leal, 2013), lo que ha sido objeto de amplia difusión por los medios de comunicación⁵.

Teniendo en cuenta los elementos e interacciones hasta aquí expuestos, resulta necesario detenernos en un punto clave de este panorama, que es el que atrae especialmente nuestro interés. Así, en el presente trabajo se busca analizar de forma empírica la relación existente entre contratación pública y el principio de transparencia administrativa, y ver de qué modo influyen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), Internet fundamentalmente, en la consecución de la misma. Y todo ello aplicado especialmente al ámbito territorial local español, de manera que nos planteamos una serie de preguntas de investigación que concretamos en el apartado siguiente.

general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”). A su vez, el Preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, vincula a los entes locales, en particular a los municipios, con el desarrollo económico y social (“Pensemos ante todo en el Municipio, marco por excelencia de la convivencia civil, cuya historia es en muy buena medida la del Occidente a que pertenecemos. Tanto en España como en Europa el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal. Y viceversa, los períodos de estancamiento o de retroceso se han caracterizado igualmente por la simultánea decadencia de las comunidades ciudadanas que, en siglos ya lejanos llegó a consumarse con la ruina y la extinción de los Municipios”).

⁵ A título de ejemplo véase los artículos publicados en los periódicos El Mundo (05/07/16) (<http://www.elmundo.es/espana/2016/07/05/577aa3ebca4741a4448b464a.html>) o El País (05/07/16) (http://politica.elpais.com/politica/2016/07/04/actualidad/1467650384_148541.html) en relación con la denominada “Operación Termyca” [Fecha de consulta: 28/09/16].

2. PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN

A) Las preguntas de investigación

Partiendo de las premisas expuestas, el presente trabajo pretende abordar la siguiente cuestión principal: ¿Cuál es la incidencia del principio de transparencia en la actual gestión contractual de la Administración Local española? Es decir, se trata de conocer de qué modo la actividad contractual pública que se desarrolla hoy en día en el nivel local de la Administración se ve afectada por los procesos de transparencia administrativa impulsados desde diferentes ámbitos político-administrativos.

Para ello, en primer lugar, consideramos necesario entrar a analizar el origen del concepto de transparencia (¿Por qué es necesaria la transparencia? ¿Dónde nace la misma?), su proceso evolutivo (¿De qué forma se ha ido desarrollando?) y su contenido (pero realmente, ¿En qué consiste la transparencia?).

En segundo lugar, procede describir el contexto de la investigación (¿Cuál es el entorno político administrativo donde se desarrolla la misma? ¿Por qué la transparencia cobra relevancia en el modelo español de Administración Pública?). En una realidad político social caracterizada por el proceso de europeización (Closa, 2001; Featherstone y Radaelli, 2003) ¿En qué medida la transparencia se ve condicionada por dicho proceso? ¿Cómo incide el elemento multinivel en todo ello? En un entorno complejo como es el español, caracterizado por la existencia de una profunda descentralización (Ferri, 2013:58; del Campo, 2013:63; Rojo y Varela, 2013:351), se nos plantea la siguiente cuestión: ¿Existen diferencias relevantes a nivel de transparencia entre unas comunidades autónomas y otras? Y, en su caso, ¿En qué consisten dichas diferencias?

En tercer lugar, estudiamos las implicaciones de la noción de transparencia en una parte tan importante de la actividad económica de la Administración como es la contratación administrativa (¿Qué importancia representa la transparencia para la contratación de las Administraciones Públicas? ¿Cuáles son los factores que impulsan la transparencia contractual?). A su vez, cabe indagar no únicamente en los aspectos generales que caracterizan hoy en día el binomio contratación pública/transparencia administrativa, sino que deberemos entrar a conocer de qué modo y en qué medida dicha transparencia se manifiesta en cada uno de los momentos del proceso contractual (¿Incide de igual modo la transparencia en todas y cada una de las fases por las que se desarrolla la actividad contractual pública o existen determinados momentos en los que esta adoptaría una mayor relevancia?).

En cuarto lugar, si vamos más allá, hay que tener en cuenta las oportunidades que ofrece la actual sociedad de la información y de la comunicación, profundizar en el impacto que supone la incorporación de los medios electrónicos para la mejora del actual sistema público de contratación y, con ello, de la Administración Pública en general. Por lo que se plantea la siguiente cuestión: ¿De qué modo las TIC están generando un cambio sustancial en la concepción de un nuevo modelo de contratación pública, más transparente y abierto? En otras palabras, ¿Cómo la tecnología está modificando la gestión de la contratación pública, dentro del marco del gobierno abierto en que nos hallamos actualmente?

Por otra parte, a fin de ofrecer una visión más aproximada de la incidencia de la transparencia en la actividad contractual pública, centramos el análisis de dicha transparencia en el ámbito de la Administración Pública que una relación más directa mantiene con los ciudadanos, es decir, en el ámbito local. Se trata de responder a la siguiente cuestión: ¿De qué modo actúa la transparencia en el nivel local de la Administración y, más concretamente, en el ámbito municipal? Lo que nos lleva a la consideración de diferentes elementos que pueden condicionar, de un

modo u otro dicho panorama: el papel de los operadores económicos, el de los ciudadanos, etc.

Finalmente, se originan los siguientes interrogantes: ¿Qué medidas podrían y, eventualmente, deberían adoptarse para mejorar la transparencia a nivel local? y también ¿Cuál es la posición de las entidades locales españolas en relación con el fenómeno de la e-Contratación?

B) Las hipótesis de investigación

A continuación, formulamos una serie de hipótesis como eslabón imprescindible entre la teoría y la investigación (Tamayo, 2003:149) y que nos facilitarán la obtención de respuesta a las preguntas señaladas con anterioridad.

(H.1) . EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (ESPAÑA Y OCDE)

H.1.1 La progresiva integración del principio de transparencia en la actividad administrativa española viene impulsada fundamentalmente tanto desde el ámbito supraestatal como desde la ciudadanía.

(H.2). EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PÚBLICA

H.2.1 La transparencia se manifiesta como elemento fundamental de la actividad de contratación de las Administraciones Públicas, adquiriendo una importancia desigual según la fase del proceso contractual en que nos encontremos.

(H.3). LA INCIDENCIA DE LOS MEDIOS TECNOLÓGICOS EN LA CONSECUCCIÓN DE LA TRANSPARENCIA CONTRACTUAL PÚBLICA

H.3.1 La tecnología, especialmente Internet, se manifiesta como elemento fundamental para el desarrollo de la transparencia contractual pública.

(H.4). TRANSPARENCIA Y CONTRATACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN ESPAÑA

H.4.1: A pesar de configurarse el principio de transparencia como elemento fundamental de la actividad contractual pública, es de esperar la existencia de unos discretos niveles de transparencia en la contratación que se desarrolla en el nivel local de la Administración.

H.4.2: Se presume que existirán diferencias entre unos municipios y otros, sin que dichas diferencias dependan del número de habitantes del ente local (no por ser más disponer de mayor o menor población se es más o menos transparente), ni de la tendencia política de quien ocupe la Alcaldía (centro-izquierda vs. centro derecha), sino de una verdadera voluntad de aplicar políticas de transparencia.

H.4.3: Partiendo del hecho de que consideramos el uso de las TIC como elemento determinante para facilitar la transparencia en el ámbito contractual público, es de

esperar que el grado de implantación de la e-Contratación a nivel local se encuentre en un estado embrionario, sin un desarrollo generalizado del mismo.

C) El modelo de análisis

Las anteriores hipótesis nos perfilan un modelo de análisis a verificar, que será el siguiente:

Presumimos que la Administración Local española se caracterizará por la tímida asimilación de la cultura de la transparencia, lo que directamente vendrá a afectar a la actividad contractual pública. En este sentido, dicha actividad contractual se entenderá como una función interna de la Administración, con un carácter puramente técnico. Todo ello pondrá de manifiesto una tímida apertura a la participación del resto de actores —operadores económicos y ciudadanos, principalmente—, así como la existencia de un reducido margen para el control y supervisión por parte de los mismos.

De otro lado, la mayor parte de Ayuntamientos cumplirán unos mínimos de transparencia que tenderán a ser los que se recogen en las leyes. A partir de ahí, el hecho de que se sea más o menos transparente dependerá de la iniciativa de cada municipio. Creemos que no se dará, por tanto, un modelo que integre la transparencia (en sus dos vertientes, proactiva y reactiva) como algo necesario, consustancial a la acción de gobierno, dentro de un proceso natural de innovación democrática.

Finalmente, el *e-Procurement* (o contratación pública electrónica) se manifestará como una técnica que apenas se habrá integrado en el modelo de contratación

española. De hecho, los únicos elementos que se habrán asumido de forma generalizada serán la publicación de ofertas vía Perfil de Contratante y la facturación electrónica, pero poco más. Solo algunas experiencias individuales de carácter aislado, sin ningún tipo de sistemática, habrán supuesto la superación de este esquema.

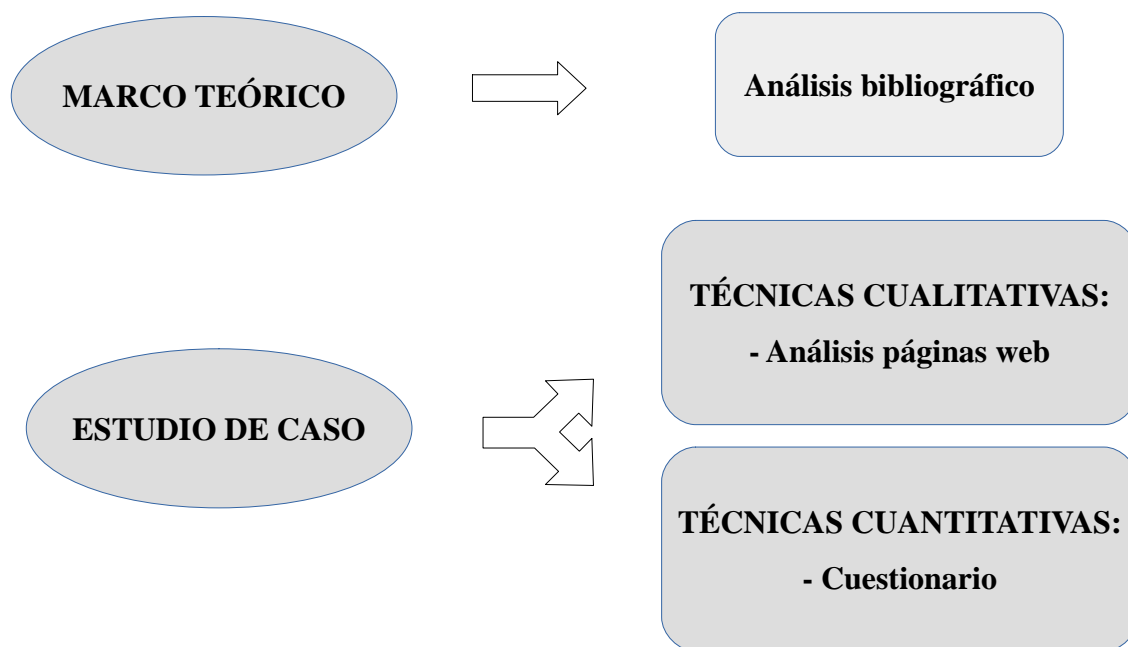
D) El estudio de caso

A fin de comprobar las hipótesis formuladas y verificar el modelo de Administración Local que prevemos vamos a encontrar en relación con la transparencia contractual, se utilizarán diversas técnicas de investigación, buscando un enfoque multidisciplinar, mediante la triangulación de metodologías (Della Porta y Keating, 2013: 47, 339).

Si para la elaboración del marco teórico de la investigación se hace uso fundamentalmente del estudio de la bibliografía (Selltiz *et al.*, 1980; Hernández Sampieri *et al.*, 2006:65) y del análisis documental (Manheim y Rich, 1988: 51-65), para llevar a cabo el trabajo de campo se realiza una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas⁶. Entre las técnicas cualitativas nos decantamos por el análisis de páginas web (Bryman, 2008; Bouzas-Lorenzo y Mahou, 2013). Entre las técnicas cuantitativas se desarrollarán cuestionarios, los cuales facilitan la comparación de los resultados (Sautu *et al.*, 2005).

⁶“En general las investigaciones cualitativas enfatizan la discusión del paradigma y los principios que sustentan la posición metodológica, mientras que las investigaciones cuantitativas se centran en la teoría sustantiva del problema a investigar, ya que de ahí se derivan las proposiciones o conceptos que luego serán incorporados al objetivo de investigación” (Sautu *et al.*, 2005).

Figura 1. Métodos de Investigación utilizados



Fuente: elaboración propia

3. EL CONTEXTO DEL OBJETO

A) El entorno político-social

Siguiendo a Eloísa del Pino (2009) los Estados occidentales están afrontando el período más largo e intenso de reformas desde que empezaron a diseñar sus sistemas de bienestar a finales del siglo XIX. En este sentido, el Estado del Bienestar español, a pesar de su desarrollo tardío, no es una excepción y se encuentra también en la encrucijada.

Para dicha autora, algunas de las principales características del actual Estado del Bienestar en España son las siguientes (del Pino, 2013):

- Las pensiones públicas incluyen un régimen contributivo (sistema de reparto con prestaciones directamente vinculadas a los ingresos previos para las pensiones de vejez, incapacidad y descendientes) y un régimen no contributivo, establecido en 1991 y financiado a través de impuestos generales (que incluye una pensión básica de vejez o discapacidad para quienes tienen rentas inferiores a un determinado nivel y no cumplen los criterios de acceso al régimen contributivo).

- En el año 1986 se estableció un Sistema Nacional de Salud universal. Aunque consta entre los mejores del mundo de acuerdo a las evaluaciones de la Organización Mundial de la Salud y también de acuerdo a las evaluaciones ciudadanas reflejadas en el Eurobarómetro, las recientes reformas introducidas durante la crisis han alterado, sin embargo, dicho principio de universalidad.

- Desde el año 1985 se garantiza el derecho universal a la educación básica obligatoria para niños de entre seis y dieciséis años.

- El sistema de protección por desempleo tiene varios componentes, uno de los cuales es contributivo. A su vez, se erige como elemento fundamental para garantizar el bienestar de la sociedad.

- Las políticas familiares no han recibido atención hasta hace pocos años (en parte debido al estigma de las políticas natalistas de la dictadura franquista). El gasto en dichas políticas es claramente insuficiente e inferior a la media de la UE.

- Por último, las políticas de cuidados de atención a las personas en situación de dependencia no fueron puestas en marcha hasta 2006. Además, existen programas

de renta mínima, modestos por regla general, en las Comunidades Autónomas desde 1989.

En este orden de cosas, la realidad político social de los últimos años viene a caracterizarse por una profunda influencia de la crisis económica, lo cual es descrito de forma ilustrativa por el Equipo NorSpaR (2015):

Antes de la crisis actual, el gobierno socialista (2004-2011) puso en marcha distintas iniciativas de reforma para adaptar el Estado de Bienestar español a los Nuevos Riesgos Sociales (inmigración, envejecimiento, cambios en la estructura de la familia, nuevas formas de pobreza, etc.). En respuesta a la crisis económica internacional y a la crisis crediticia, el Gobierno, en un intento desesperado por mantener el empleo, aplicó políticas de estímulo keynesiano entre 2008 y 2009. Sin embargo, en la primavera de 2010 invirtió radicalmente la orientación de sus políticas expansionistas y presentó un plan integral para la reducción del déficit que incluía importantes recortes en el gasto público. Unos meses más tarde, después de la vuelta del partido conservador al Gobierno en diciembre de 2011, y en un contexto de grave crisis, todas las políticas sociales se reformaron, principalmente a través de recortes de gastos y la reducción de la generosidad y la cobertura de las prestaciones sociales. Entre 2010 y 2014, el gasto público en educación y sanidad se redujo alrededor de un 12 y 17 por 100, respectivamente.

Por lo tanto, podemos comprobar que el elemento económico — tanto en lo relativo a la gestión política como a la configuración actual del Estado de Bienestar — está marcando fundamentalmente la estructura social de nuestro tiempo. Lo que también se refleja en los estudios de opinión que se vienen realizando a fin de conocer las principales inquietudes de la sociedad española.

Así, si nos remitimos a los datos publicados por el Centro de Investigaciones Sociológicas, desde febrero de 2013 a julio de 2016, el paro, la corrupción y el

fraude y los problemas de índole económica se sitúan en cabeza, de forma ininterrumpida, como los tres principales problemas que existen actualmente en España.

B) El entorno político-administrativo

a) El modelo de Administración

Siguiendo a Restrepo Medina (2009), es indudable que el Estado dispone de un papel protagonista como garante de las condiciones mínimas para la convivencia ciudadana y la realización de los derechos y las libertades individuales, a la vez que como prestador de los servicios demandados para la satisfacción de las necesidades sociales básicas. Para ello se requiere de la existencia de una estructura administrativa que le permita cumplir con ese papel, estructura que se corresponde con el modelo particular de Estado de cada época. Sin embargo, el concepto originario de Administración Pública no se manifiesta como un elemento inamovible, sino que ha ido mutando su contenido, bajo la forma de modelos o paradigmas⁷. Estos se han ido reemplazando a medida que los anteriores entraban en crisis, lo que ha supuesto “una permanente reflexión acerca del modelo apropiado para que la Administración Pública cumpla cabalmente con sus fines” (Restrepo Medina, 2009).

Históricamente podríamos hablar de tres grandes modelos de Administración Pública: el modelo burocrático, el modelo gerencial (con especial incidencia de la denominada Nueva Gestión Pública) y el modelo de gobernanza (Prats, 2005a). A pesar de que, desde un punto de vista temporal, el auge o predominio de uno viene a suceder al del otro, lo cierto es que en la actualidad nos encontramos con un

⁷ Se atribuye a Kuhn (2004) el origen del término científico “paradigma”, al referirnos a aquellos “logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales”.

panorama administrativo en que conviven, en mayor o menor medida, elementos de los diferentes paradigmas.

En primer lugar, el “modelo burocrático” parte de las teorías de Max Weber, de principios del Siglo XX. Este considera que cualquier dominación sobre el conjunto de los seres humanos requiere de una estructura administrativa, configurándose la “burocracia” como el tipo ideal de dominación.

Según Ramió y Ballart (1993) — siguiendo a Baena del Alcázar (1985) y García Madaria (1985) — dicho modelo se configura como una organización basada en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas; y que se caracteriza por las siguientes notas:

- Especialización. Se racionalizan las estructuras, descomponiéndolas en unidades y asignándoles recursos humanos y materiales.
- Jerarquía. Íntimamente ligada al principio de autoridad pública, de manera que todos los elementos de la organización se hallan situados en un punto u otro de la escala jerárquica, existiendo relaciones de dependencia entre los mismos.
- Normatividad. Las normas y reglamentos rigen la actividad de la organización y aseguran su cohesión. Los funcionarios, en su papel de servidores públicos, se hallan sujetos a la norma y no a la libre voluntad de la autoridad que los ha nombrado, lo que garantiza su independencia.

- Estandarización. Las acciones a ejecutar se ajustarán estrictamente al protocolo establecido con carácter previo. A su vez, la Administración se apoya en un procedimiento escrito, materializado en forma de expediente, que será convenientemente archivado.

- Meritocracia. La asignación de puestos de trabajo se realiza en atención a los méritos y capacidades de la persona (competencia técnica) y no a las preferencias personales de la persona o autoridad que la designa.

- Despersonalización. En el ámbito de las relaciones laborales rige el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de actuación. “Los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una Administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben estos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas” (Weber, 1922: 175).

- Equidad. Todos los ciudadanos son tratados por igual, eliminando sus referencias personales y convirtiéndose estos, en palabras de Brugué (2009a), en “los números de un frío expediente administrativo”.

Para Martín Castilla (2005), el paradigma tradicional de Administración Pública, de carácter eminentemente burocrático, se centraba en el cumplimiento formal de la legislación y la garantía de los derechos del ciudadano frente a las posibles arbitrariedades del Estado. A su vez, dicho modelo venía caracterizado por el énfasis en los aspectos políticos y burocráticos, en detrimento de los de gestión y relación o prestación de servicios a los ciudadanos, así como de criterios de seguimiento, evaluación y control, difuminando las responsabilidades entre los diferentes niveles de autoridad. Dichas disfunciones, y también la necesaria

adaptación al entorno socioeconómico, requerían la introducción de criterios de eficacia y eficiencia en la gestión de las Administraciones Públicas.

Se produce, de este modo, un declive de las grandes burocracias, consecuencia de su incapacidad para proporcionar respuestas adecuadas a un doble desafío, la innovación y la competitividad, piezas clave de la supervivencia de la mayor parte de las organizaciones (Longo, 1999). Desde mediados de años 70 del pasado siglo se inicia no una era de cambios, sino un cambio de era, el paso de la sociedad industrial a la sociedad de la información y del conocimiento (Prats, 2005a). Así pues, en plena crisis y reestructuración de las políticas de bienestar, en los años 80 y 90 del pasado siglo, aparecería el paradigma de la Nueva Gestión Pública, como un planteamiento ligado a racionalidades funcionales de carácter estrictamente eficientista (Subirats, 2003).

La Nueva Gestión Pública aboga por una “nueva racionalidad administrativa” (Chica Vélez, 2011), introduciendo el espíritu empresarial en la actividad de las Administraciones Públicas, optando por considerar al ciudadano como cliente-consumidor (lo que supone su “empoderamiento” y, con ello, una exigencia de mayor transparencia de los poderes públicos); e incorporando, a su vez, lógicas de mercado en la actividad pública, como la privatización y la competencia (Guerrero Orozco, 2003).

Para Brugué (2009a) la Nueva Gestión Pública no dejaría de ser una mera “transformación de superficie”, entre otras razones porque la lógica del mundo empresarial no sería plenamente aplicable al ámbito de lo público. Ya de un principio, el sector privado busca ganar más y lo mide con unidades monetarias, cosa que no sucede en el sector público.

El modelo de la Nueva Gestión Pública se intentó implantar en todo tipo de organizaciones públicas, partiendo de la premisa de que nos hallábamos ante entornos simples, predecibles, con un número reducido de actores o baja resistencia al cambio, ausencia de conflictos de valores e intereses, y relativa estabilidad. Sin embargo, la realidad resulta ser otra (Ramió, 2015; Parrado, 2015), pues lo normal es que las decisiones públicas se tomen en situaciones complejas, inciertas o desestructuradas, donde abundan las responsabilidades difusas, la pluralidad de actores, la interdependencia, la diversidad de intereses y conflictos, el cambio tecnológico, etc. Todo lo cual exige modelos de gestión más sofisticados (Zapico, 2012).

Como novedad aparece el modelo de la gobernanza, que ha ido ganando terreno en los últimos años, imponiéndose a otros sistemas de gobierno como la jerarquía y el mercado, aunque no anularía los anteriores, sino que los vendría a modular y reequilibrar (Prats, 2005b). Dicho paradigma encuentra un espacio natural de aplicación en el ámbito local, donde predominan las redes, la proximidad y la participación, de forma que algunos autores, entre otros Varela (2010), acuñan el concepto de “gobernanza local”.

Para Mayntz (1998) la gobernanza se caracteriza por ser una nueva manera de gobernar, que es diferente del modelo de control jerárquico, adquiriendo un carácter más cooperativo al incluir la participación de actores estatales y no estatal en redes mixtas público-privadas.

La gobernanza se manifiesta como una nueva manera de pensar sobre las capacidades públicas y las relaciones entre el Estado y la sociedad (Peters y Pierre, 2005). Según Cerrillo i Martínez (2005) implica una forma nueva y diferente de gobernar, dotada de las siguientes notas o características:

- La interacción entre una pluralidad de actores.
- Las relaciones horizontales.
- La búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil.
- La participación en el gobierno de la sociedad en general y no de un único actor (bien sea este político, económico, social o cultural).

Para Rhodes (1996), el enfoque en la gobernanza puede difuminar, incluso disolver, la distinción entre Estado y sociedad civil, ya que el Estado se convierte en una colección de redes interorganizacionales compuestas de actores gubernamentales y sociales sin ningún actor totalmente soberano para dirigir o regular. En la actualidad, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) permiten conectar transparencia, rendición de cuentas y participación mediante un conjunto de programas y aplicaciones a las que denominamos “gobierno abierto” (Villoria, 2014a), entendido este como un nuevo paradigma emergente de gobernanza (Villoria, 2012). En tal sentido, el propio gobierno abierto se erige en tema del momento en modernización de las Administraciones Públicas, innovación del sector público y reforma del Estado (Ramírez-Alujas, 2010, 2011a, 2011b).

En el presente trabajo se aborda la transparencia en la contratación pública desde el punto de vista del paradigma de la gobernanza y del gobierno abierto, pero teniendo en cuenta que, como venimos a señalar, nuestro sistema político administrativo, en mayor o menor medida, combina elementos de los tres paradigmas expuestos.

b) La tradición administrativa

Por otra parte, no podemos olvidar tampoco la tradición administrativa o de Estado (Dyson, 1980; Loughlin y Peters, 1997; Parrado 2002; Colino, 2013) sobre la que se asienta el sistema jurídico-político español. Loughlin y Peters (1997) reconocen la existencia de cuatro tradiciones estatales fundamentales, como son la de corte napoleónico, la prusiana, la anglosajona y la escandinava. Sin embargo, Ziller (2001) propone una alternativa diferente, al fusionar las tres primeras en el modelo europeo clásico, en contraposición al modelo escandinavo.

Así pues, siguiendo a Parrado (2002) el modelo escandinavo se caracteriza fundamentalmente por la existencia de un sistema dual de Administración, en el que el Gobierno, como órgano decisor, y las agencias, como entes ejecutores, actúan independientemente y se someten a una responsabilidad política diferente. La responsabilidad del Gobierno se dirime ante el Parlamento solo de forma colectiva, y la responsabilidad de las agencias, según el planteamiento formal, se ejerce ante el Ombudsman. Mientras que el modelo europeo clásico, aúna las características de una burocracia desarrollada, que responde ante los ciudadanos gracias a la cadena de responsabilidad que se establece entre las distintas unidades jerárquicas de la Administración, cuya cúpula, el Gobierno, es a su vez responsable (de modo colectivo, e individualmente también cada uno de sus miembros) ante el Parlamento, depositario de la soberanía.

Por su parte el sistema español, aunque integrado dentro del modelo europeo clásico, dispone de trazos comunes de las tradiciones napoleónica y germánica (Loughlin y Peters, 1997; Colino y del Pino, 2011). En relación con las características napoleónicas, muchas de ellas fueron importadas de Francia durante el siglo XIX, como la importancia de ley y del rol que desarrollan los funcionarios públicos, así como la consideración del Derecho Administrativo como un cuerpo

separado que regula toda la vida pública, los derechos y deberes de los ciudadanos, al mismo tiempo que los salvaguarda de posibles acciones indebidas por parte de la Administración. Por otra parte, la forma de organización territorial del Estado adquiere rasgos que lo aproximan al sistema germánico en cuanto a la estructura como Estado compuesto o de corte federal. Este sistema ha evolucionado desde cierta descentralización asimétrica hacia una especie de federalismo cooperativo con competencias e ingresos compartidos en muchas áreas de gobierno, además de una débil autonomía local (Aja, 2001; Colino y del Pino, 2011).

c) La Administración Local española: entre la autonomía y la reforma

El Título VIII de la Constitución Española se refiere a la organización territorial del Estado. El Capítulo Primero de dicho título contiene los Principios Generales, dentro del cual hallamos el art. 137 que indica que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Por otra parte, el Capítulo Segundo del Título VIII de la Constitución se refiere concretamente a la Administración Local. En particular el art. 140 señala que la propia Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad plena y su gobierno y administración corresponderá a los respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y por los Concejales. El art. 141 regula la provincia como modalidad específica de Administración Local, la cual viene dotada de personalidad jurídica propia. La provincia se configura por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, quedando encomendado su gobierno y administración autónoma a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Y al margen de poder crearse agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, en los

archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos.

Por otra parte, el art. 142 de la Constitución Española (integrado, asimismo, dentro del Capítulo Segundo del Título VIII) se refiere a uno de los elementos fundamentales para el funcionamiento de la Administración Local, como es la autonomía financiera. A tal fin, se señala que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

De todo lo anterior podemos deducir que los Entes Locales participan de la arquitectura básica de la organización territorial del Estado, obedeciendo dicha participación a una decisión constitucional de carácter estructural (Parejo Alfonso, 2003:40).

A su vez, tal tratamiento constitucional determina los principios generales que regulan la Administración Municipal española, cuyo desarrollo posterior se produce por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que considera al municipio como “entidad básica de la organización territorial del Estado” (arts. 1 y 11) y le reconoce tres elementos imprescindibles para su existencia: el territorio, la población y la organización (Orduña Rebollo, 2005:220).

Uno de los aspectos fundamentales del régimen local es el relativo a su autonomía. En este sentido, la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 reconoce (art. 2) que dicho principio debe de estar reconocido por la legislación de los Estados firmantes y, a ser posible, en sus Constituciones. Asimismo, considera la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales

de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (art. 3.1).

En relación con el alcance de la autonomía local (art. 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local) las competencias básicas de las Entidades locales vienen fijadas por la Constitución o por la ley, aunque nada impide la atribución a los entes locales de competencias para fines específicos, de conformidad con la ley. A su vez, las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. El ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, de manera que la atribución de una competencia a otra autoridad habría de tomar en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. Por otra parte, las competencias encomendadas a las Entidades locales, deben ser normalmente plenas y completas, no pudiendo ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley. Finalmente, en caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales; además, las Entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que directamente les afectan.

Otros aspectos destacables que recoge la Carta Europea de la Autonomía Local vienen referidos a: 1) La adecuación de las estructuras y de los medios administrativos a los cometidos de las Entidades locales (art. 6): sin perjuicio de las disposiciones más generales creadas por la Ley, las Entidades locales deben poder definir por sí mismas las estructuras administrativas internas con las que pretenden dotarse, con objeto de adaptarlas a sus necesidades específicas y a fin de permitir una gestión eficaz. 2) El control administrativo de los actos de las Entidades locales

(art. 8): todo control administrativo sobre las Entidades locales no puede ser ejercido sino según las formas y en los casos previstos por la Constitución o por Ley; siendo que dicho control administrativo de los actos de las Entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales; pudiendo existir un control de oportunidad, ejercido por autoridades de nivel superior, únicamente respecto de las competencias cuya ejecución se haya delegado en las Entidades locales; y habiéndose de ejercer el control administrativo de las Entidades locales manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar. 3) Los recursos financieros de las Entidades locales (art. 9): las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias; a su vez, dichos recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.

Al respecto de la autonomía local resulta necesario tomar en cuenta también los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el cual fijó muy pronto el significado y alcance del concepto (Cebrián Abellán, 2014:39). Así, cabe hacer referencia a diversos extractos correspondientes a pronunciamientos del máximo intérprete constitucional:

- Sentencia 4/1981, de 2 de febrero:

[L]a autonomía es un concepto jurídico indeterminado que ofrece un margen de apreciación muy amplio. (Fundamento Jurídico Primero)

- Sentencia 32/1981, de 28 de julio:

El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en estas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. (Fundamento Jurídico Tercero).

- Sentencia 27/1987, de 27 de febrero:

[D]icha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal. (Fundamento Jurídico Segundo).

La crisis de la deuda soberana, con efectos de especial dureza sobre los países de la zona euro, ha terminado por afectar a los Gobiernos Locales (Medina Guerrero,

2014:35). De hecho, como señalan Gutiérrez Colomina y Llavador Cisternes (2015) en el ámbito de la Unión Europea han confluído una serie de circunstancias, especialmente de tipo económico, que han aconsejado una transformación de la organización administrativa, y dentro de esta, la municipal, a fin de conseguir una mayor eficacia y racionalidad. A su vez, para dichos autores, esta reorganización, alcanza a cuestiones tales como el cuestionamiento de la autonomía local y la asunción de las competencias impropias (aquellas que, en principio, no vienen directamente atribuidas a los municipios), la reconversión de la estructura municipal y de recursos humanos, la insostenibilidad del urbanismo como fuente esencial en la financiación local y los nuevos instrumentos de modernización de la Administración (entre ellos, la potenciación de la e-Administración) y la articulación y sinergia de la colaboración pública privada.

En el ámbito local este clima de reformas cristaliza con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, cuyo Preámbulo muestra, de un modo ciertamente didáctico, su origen y *leit motiv*:

La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

Por todo lo expuesto, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.

Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Entre las polémicas medidas impulsadas por la Ley 27/2013, se encuentra la reordenación de las competencias municipales (en atención al principio de “una Administración, una competencia”) y el impulso de las diputaciones provinciales (estableciendo una previsión de que las provincias asuman los servicios municipales de Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes cuando no cumplan con determinados costes estándar fijados por el Gobierno). Al respecto se cuestionan Font y Galán (2013:17) si no será que el mismo contexto social y político que exige mayor transparencia y proximidad se viene a confrontar con las dinámicas europeas de control del gasto público.

Finalmente cabe indicar que la reforma local impulsada tanto desde instancias internacionales, como desde el ejecutivo y el Parlamento españoles, ha encontrado ya sus primeras cortapisas en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Así, la Sentencia de 3 de marzo de 2016, dictada en recurso de inconstitucionalidad núm. 1792-2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura declara la

inconstitucionalidad y nulidad de algunos de los preceptos impugnados por entender bien que invaden competencias de las Comunidades Autónomas bien que incumplen la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE.

d) Reforma administrativa y reformas en la licitación pública

Como vemos, el proceso de reformas que afecta al ámbito local se engloba dentro de una ola reformista impulsada desde instancias internacionales (la OCDE y la Unión Europea, principalmente, aunque no de modo exclusivo) y que halla su eco en España. A su vez, dicho proceso de reformas tiene también su repercusión directa sobre la actividad contractual que desarrollan las Administraciones Públicas españolas, como parte fundamental de la actividad económica del país, y con un amplio espectro de implicaciones, principalmente de carácter político y social.

Al respecto cabe tomar en cuenta dos elementos de referencia que consideramos fundamentales para la comprensión de nuestro problema de investigación: el Informe de la Comisión Para la Reforma de la Administración (CORA) y el Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España.

- El Informe CORA

El 26 de octubre de 2012, el Consejo de Ministros de España publicó el Acuerdo para crear la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Esta tenía como mandato proponer reformas estructurales dirigidas a fomentar una mayor eficiencia y competitividad de la economía, tratando de garantizar una recuperación sostenida, y formulando propuestas para conseguir unas Administraciones Públicas más austeras, útiles y efectivas.

La Comisión organizó sus propuestas, un total de 217, en cuatro áreas: 1) duplicidades administrativas; 2) simplificación administrativa; 3) gestión de servicios y medios comunes; y 4) Administración institucional. El informe final de la CORA fue presentado el 19 de junio de 2013.

El Informe CORA propone un nuevo modelo de contratación que tiene como objetivos:

- La obtención de ahorros y mejoras en la contratación, incrementando la transparencia y buscando la eficiencia.

- La homogeneización de los niveles de calidad de los servicios y suministros que se contratan en la Administración General del Estado, de manera que no se perciban diferencias injustificadas entre los diferentes organismos.

- La simplificación de la estructura de los órganos de contratación.

Entre las medidas que incluye el Informe CORA con repercusión directa sobre la actividad contractual desarrollada por las distintas Administraciones Públicas, cabe enunciar las siguientes:

- Evitar duplicidades. Lo que incluye la asunción por parte de órganos estatales de funciones realizadas por órganos autonómicos, como sucede con las competencias atribuidas a las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa o a los Tribunales de Recursos Contractuales (mediante convenio con la Administración

General del Estado se estipularán las condiciones en que cada Comunidad Autónoma sufragará los gastos derivados de la asunción de las funciones de estos Tribunales).

- Impulsar el uso obligatorio de la facturación electrónica.⁸

- En el ámbito de la Administración General del Estado: crear una dirección centralizada de contratación, que consiga integrar todos los órganos de contratación en una única cadena orgánica (posibilitando, así, la unificación de la dirección, seguimiento y control de la contratación, así como la centralización de la información contractual); reducir el número de órganos dedicados a la contratación pública (a fin de unificar criterios y doctrina); y homogeneizar los niveles de calidad y de prestación de los servicios que se contratan. A su vez se promueve que las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, así como los Organismos autónomos y entes públicos dependientes de ellas, puedan adherirse al sistema de contratación centralizada estatal o Central de Compras de la Administración General del Estado.

- Establecer la publicación electrónica obligatoria de los perfiles de contratante de todo el sector público en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

⁸ El Informe CORA reconoce que la Comisión Europea identifica la facturación electrónica como una acción clave dentro del primer pilar (la creación de un mercado digital único dinámico) de la Agenda Digital para Europa, una de las iniciativas insignia de la estrategia Europa 2020 para salir de la crisis. Como consecuencia, el Parlamento español aprobó la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. Por su parte, el Parlamento Europeo aprobó la Resolución de 20 de abril de 2012, sobre un “mercado único digital competitivo – la administración electrónica como factor puntero” en la que, entre otras cosas, instaba a que la facturación electrónica fuera obligatoria para todos los procesos de contratación pública antes de 2016.

- Simplificar los trámites de la contratación para permitir, con ello, el acceso de las empresas — especialmente pymes — a la contratación pública e incrementar la eficiencia del gasto público que garantice los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad precio. Entre otras medidas se promueve flexibilizar las normas reguladoras de la contratación pública para las pymes, facilitando la constitución y devolución de garantías y elevando las cuantías de los contratos para los que se exige clasificación.⁹

- Establecer unos procedimientos y herramientas de contratación comunes para todas las Administraciones Públicas que den soporte a toda la estructura de contratación. Lo que necesariamente comporta una apuesta decidida por las TIC.

- Elaborar una estrategia de contratación para cada categoría de compra, designando responsables en cada una de estas categorías y elaborando planes de racionalización y ahorros a nivel global.

Cabe tomar en cuenta que algunas de estas medidas propuestas por el Informe CORA se incluyen dentro de la política de *Better Regulation* de la OCDE¹⁰ y de la mejora de la calidad normativa de la UE¹¹, que afirman apoyar a las empresas y a la inversión, reduciendo o eliminando las cargas burocráticas a las empresas y emprendedores, a través de un proceso de simplificación administrativa.

- El Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España.

⁹ El Informe CORA indica que la proporción de pequeñas y medianas empresas en la contratación pública en España es inferior en 5 puntos a la de la media de la Unión Europea: 33 % frente al 38% en la UE. Este dato pone en evidencia “la necesidad de adoptar medidas para su corrección, máxime en época de crisis económica, donde las pymes deben tener especial atención al ser la palanca de cambio para la creación de empleo”.

¹⁰ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineurope-theeu15project.htm> [Fecha de consulta: 16/08/16].

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_es.htm [Fecha de consulta: 16/08/16].

En septiembre de 2014 se publica el documento titulado: *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España*¹². Tal y como indica su prefacio, este informe tiene su origen en la reforma de la Administración Pública española impulsada por la CORA, habiendo sido elaborado a petición de las autoridades españolas, a fin de proporcionar “recomendaciones para hacer ajustes e implementar las reformas a la luz de las mejores prácticas internacionales y de los estándares de la OCDE”, además de aportar “pistas para otros países en busca de la mejora de su gobernanza pública y de sus instituciones”.

El informe pretende desarrollar una visión de la reforma a largo plazo, para múltiples actores, mediante el diálogo y la formación del consenso entre los mismos; priorizar y profundizar en el apoyo a las reformas impulsadas por la agenda de la CORA, buscando la mejora continua; ajustar y completar la agenda de las reformas explotando al máximo las sinergias; buscar la utilidad de la tecnología y la información con respecto a la propia reforma; exponer los beneficios de la transparencia como instrumento clave para la reforma; desarrollar una agenda complementaria en reforma presupuestaria; llevar a cabo un diálogo, cooperación y compromiso multinivel; ejecutar ajustes institucionales y de procesos para obtener una retroalimentación regular; potenciar la participación ciudadana en todo el proceso de reformas; e institucionalizar la transparencia y la integridad en el sector público.

Concretamente en materia de transparencia el Informe de la OCDE reconoce que un hito importante ha supuesto la aprobación de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y que, mirando al futuro, el Gobierno de España debe de asegurar la coordinación estratégica de las reformas

¹² Informe originalmente publicado por la OCDE en inglés (2013) bajo el título: *Spain from Administrative Reform to Continuous Improvement*.

iniciadas y las unidades e instituciones responsables de su implementación, maximizando su potencial y asegurando su coherencia. La transparencia debe convertirse en el principio guía que apunte las diferentes iniciativas de reforma, habida cuenta que tiene el potencial de establecer nuevos incentivos para que los funcionarios públicos desempeñen sus obligaciones bajo escrutinio público. Reconoce además el informe que “la transparencia es un elemento esencial para prevenir la corrupción y promover la integridad de la gestión pública”, lo que “resulta decisivo para superar los bajos niveles de confianza en el Gobierno que prevalecen entre la población española” y que “la transparencia interactúa fuertemente y maximiza los efectos de otras reformas, como aquellas relacionadas con la gestión financiera y la mejor regulación”. No obstante, la OCDE asume en su informe que no se puede ampliar la transparencia en la Administración Pública sin un cambio cultural, y su conversión en realidad precisará de un claro asesoramiento, apoyos firmes e incentivos adecuados.

El Informe de la OCDE incluye, asimismo, un apartado específico relativo a las reformas sobre adquisición pública (licitación) en España. Al respecto, se indica lo siguiente:

[el] desarrollo de un modelo de licitaciones sólido, efectivo y transparente supone una herramienta crítica para asegurar la buena gestión de los fondos públicos. Con motivo de las restricciones derivadas de la reciente crisis financiera y presupuestaria, los gobiernos hoy necesitan proveer servicios con menos recursos pero mayor eficiencia y asegurar la mejor inversión de los fondos. Los gobiernos también intentan utilizar, cada vez más, la licitación para alcanzar objetivos dentro de las políticas y elevar los indicadores socioeconómicos, como el crecimiento verde o el apoyo a los grupos desfavorecidos. El fracaso en el modelo de las adquisiciones públicas puede afectar seriamente a la capacidad del Gobierno para cumplir con sus objetivos de proveer servicios de calidad a la ciudadanía. Además, el volumen y el valor de los contratos públicos, el interés financiero y la

interacción próxima entre los sectores público y privado durante las concesiones significan que las licitaciones públicas constituyen un área expuesta a los riesgos derivados de la corrupción.

El Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España se hace eco del volumen de la contratación en relación con el resto de países de la propia OCDE. Así, en la OCDE la licitación pública supone el 29 % del total del gasto de los Gobiernos y el 13 % del PIB; en España esta última cifra se rebaja ligeramente al 12 % del PIB español.

Por otra parte, el Informe de la OCDE se refiere también al peso de la contratación en el ámbito subnacional (regional, local) en relación con la de la totalidad del Estado, poniendo de relieve la necesidad de que los propios Gobiernos subnacionales queden asimismo incluidos en los esfuerzos por mejorar la eficiencia del gasto en las licitaciones. Se señala que para el conjunto de la OCDE el gasto en contratación pública a escala subnacional supone el 55 % del total del gasto general gubernamental en licitaciones públicas, mientras que en España dicho gasto contractual público subnacional se eleva hasta el 83 % del total de las licitaciones.

Finalmente, el informe de la OCDE subraya la importancia que cobra la licitación electrónica de cara al futuro, al tiempo que destaca el avance producido en incremento de la transparencia en la licitación pública con motivo de la nueva Ley de Transparencia. Se afirma al respecto que la transparencia en la licitación pública es crítica debido a los intereses financieros, el volumen de transacciones, y la cercana interacción entre los sectores público y privado. Así pues, proporcionar un adecuado grado de transparencia a través del ciclo completo de licitación pública resulta fundamental para minimizar el riesgo de fraude, corrupción y mala gestión de los fondos públicos, para nivelar el terreno de juego para las empresas, promocionando, por tanto, la competencia.

4. RELEVANCIA DEL OBJETO

En el contexto de crisis generalizada, o de cambio de época, en que vivimos (Subirats, 2011¹³) la presente investigación resulta relevante al estudiar elementos de diversa índole, principalmente, económicos, sociales, políticos y jurídicos.

En primer lugar, el peso de la contratación administrativa cobra una gran importancia sobre el total de la actividad económica del Estado. De hecho, el crecimiento del gasto total llevado a cabo por los Gobiernos ha sido uno de los cambios económicos más profundos experimentados durante siglo XX (Tanzi y Schuknecht, 2000).

Según Pascal Lamy, director general de la Organización Mundial del Comercio (OMC) durante el período 2005-2013, el papel de la actividad contractual pública supone entre el 15 y el 20 por ciento del Producto Interior Bruto de media en el mundo y, aunque gran parte de la misma todavía se realiza fuera de las reglas internacionales, en el futuro la contratación pública y las disciplinas del comercio internacional relacionadas con ella es probable que sean todavía más importantes para el crecimiento económico mundial y el desarrollo de lo que son en la actualidad (Lamy, 2011). A nivel comunitario europeo, de acuerdo con los datos publicados por la Comisión Europea, en el año 2014, el valor de la contratación pública en la media de países de la Unión Europea en obras, suministros y servicios

¹³ De hecho, según el profesor Subirats (2011, 2012), no nos encontramos solo ante una crisis, sino que cada día que pasa podemos ir constatando que estamos atravesando un proceso de interregno, de transición entre dos épocas. Se ha de tomar en cuenta que “En medio de toda esa sacudida, la política, las políticas y las Administraciones Públicas parecen seguir a su aire, afrontando esa gran transformación como si lo que aconteciera fuera algo meramente temporal. No parece que pueda negarse que estemos situados en una sociedad y en una economía más abierta. Una economía y una sociedad más interdependiente a nivel global. Más parecida globalmente, más diversificada en cada espacio. Pero, la política, las políticas y las Administraciones Públicas siguen en buena parte ancladas en la lógica que sintetizó Jellinek (1978): territorio, población, soberanía”.

(con exclusión de *utilities* y defensa) representó el 13 % sobre el Producto Interior Bruto y en España el 10,1 %, y todo ello a pesar de la crisis¹⁴.

Por otra parte, son diversos los organismos económicos internacionales que reivindican la transparencia (y también la rendición de cuentas que la misma posibilita) como elementos reguladores del mercado.

Para la Organización Mundial del Comercio (OMC) los particulares y las empresas que llevan a cabo actividades comerciales han de estar al corriente, en la medida de lo posible, de las condiciones del propio comercio, por lo que es de fundamental importancia que los reglamentos y las políticas sean transparentes. Y añade que en la OMC esto se logra de dos maneras: los Gobiernos deben informar a la propia organización y a los demás miembros mediante *notificaciones* periódicas de toda medida, política o ley específica; asimismo, la OMC llevará a cabo exámenes periódicos de las políticas comerciales de los distintos países¹⁵.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otras actuaciones, celebra anualmente el *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, que sirve de plataforma para fortalecer la transparencia e impulsar un exhaustivo intercambio de información entre los países de todo el mundo¹⁶. En la actualidad forman parte de este foro un total de 135 países. A través de un proceso de revisión por pares, el Global Forum vigila que sus miembros cumplan plenamente las normas de

¹⁴ Public Procurement Indicators 2014. Documento disponible en <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15421/attachments/1/translations/en/renditions/native> [Fecha de consulta: 10/10/16]

¹⁵ http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm11_s.htm [Fecha de consulta: 16/08/16].

¹⁶ De hecho, en la reunión mundial, celebrada en Jakarta, Indonesia, el 20 y 21 de noviembre de 2013, con participación de más de 80 jurisdicciones y 10 organizaciones internacionales, se promovió un intercambio automático de información fiscal y transparencia. <http://www.oecd.org/tax/transparency/> [Fecha de consulta: 16/08/16].

transparencia e intercambio de información que se han comprometido a poner en práctica. También trabaja para establecer la igualdad de condiciones, incluso entre países que no se han unido al mismo.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) indica que la transparencia ayuda a las economías a funcionar mejor y las hace menos vulnerables a las crisis. De manera que una mayor apertura por parte de los países miembros alienta a un debate público y a un examen de las políticas más amplios, mejora la rendición de cuentas de los responsables políticos y la credibilidad de las políticas, y facilita el funcionamiento eficiente y ordenado de los mercados financieros¹⁷.

Asimismo, el Banco Mundial se muestra sensible a esta política de transparencia y de rendición de cuentas/control, elaborando periódicamente la encuesta de Calificación de Transparencia, Responsabilidad y Corrupción en el Sector Público de la CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment rates*)¹⁸. Y también el propio Banco Mundial ha sido impulsor de la iniciativa Open Contracting, que promueve una política abierta de licitación de contratos, instando a una mayor participación e interacción de los diversos actores implicados: poderes públicos, empresas y ciudadanos.

Sin embargo, las instituciones internacionales de carácter económico no serán las únicas que aborden este tipo de cuestiones. Ban Ki-moon, secretario General de las Naciones Unidas, en el Suplemento al Informe Estadístico Anual sobre contratación pública de la ONU correspondiente a 2011, reconoce la importancia de la transparencia en la contratación pública, como impulsor de la economía y garante de la confianza de la ciudadanía en las instituciones:

¹⁷ <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/trans.pdf> [Fecha de consulta: 16/08/16].

¹⁸ <http://datos.bancomundial.org/indicador/IQ.CPA.TRAN.XQ> [Fecha de consulta: 16/08/16].

La contratación pública es un poderoso motor de desarrollo. Además de la provisión de bienes y servicios que un país requiere, el acto de la propia contratación puede fortalecer las economías locales, apoyar a grupos marginados y aumentar la capacidad local para el comercio. La transparencia es un principio básico de alta calidad del procedimiento público de contratación. Un proceso de contratación abierto y transparente mejora la competencia, aumenta la eficiencia y reduce la amenaza de la injusticia o la corrupción. Un régimen de robusta transparencia permite la accountability de organismos públicos y representantes políticos, infundiendo confianza en las instituciones de una nación.

Como novedad institucional, en septiembre de 2011 por parte de 54 países se suscribe la Declaración de Gobierno Abierto, que fija las bases de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) y cuyo fin es fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI. Con esta finalidad los países firmantes reconocen:

- Que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno, con una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, buscando el modo de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.
- Que los países se encuentran en diferentes etapas en sus esfuerzos por promover la apertura en el gobierno y que cada uno de ellos busca un planteamiento coherente con sus prioridades y circunstancias nacionales y las aspiraciones de sus ciudadanos.

- Que deben fortalecerse los compromisos con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más eficaz y responsable.

- Que es necesario un compromiso con los ciudadanos para mejorar los servicios, gestionar los recursos públicos, promover la innovación y crear comunidades más seguras. Así pues, deben asumirse los principios de transparencia y gobierno abierto para que haya más prosperidad, bienestar y dignidad humana en los propios países y en un mundo cada vez más interconectado.

Y entre los compromisos adoptados se halla el de hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación de la ciudadanía en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales; así como el tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley¹⁹.

Por otra parte, directamente relacionado con la gestión de los fondos públicos y, por consiguiente, con la contratación pública encontramos el fenómeno de la corrupción.

La corrupción se configura actualmente como un problema de primer orden, que precisa ser estudiado a fondo. Siendo necesario, en base a este análisis, el buscar métodos eficaces para combatirla, lo cual es esencial para la promoción del desarrollo económico, la calidad de la democracia y la justicia social (Villoria y Jiménez, 2012).

¹⁹ <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto> [Fecha de consulta: 19/04/16].

En este sentido, diversas informaciones y datos revelan la creciente preocupación de los ciudadanos por la corrupción, así como el actual clima social de desconfianza hacia las instituciones. Así por ejemplo, debemos referirnos al barómetro elaborado mensualmente por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)²⁰, según el cual, durante varios meses (incluso años) consecutivos la corrupción y el fraude se erigen como uno de los tres principales problemas que acechan a la ciudadanía. También al Eurobarómetro, que realiza su propia encuesta de corrupción para el ámbito de la Unión Europea²¹. A su vez, cabe destacar los distintos análisis elaborados por la organización *Transparency International*²², entre ellos, el Índice de Percepción de la Corrupción y el Barómetro Global de la Corrupción²³, los cuales resultan de gran impacto mediático, tanto a nivel nacional como internacional²⁴.

De igual modo, los costes de la corrupción se manifiestan como un elemento a tener en cuenta. De hecho, la propia Comisión Europea reconoce que la corrupción continua siendo uno de los mayores retos que afronta Europa. Si bien la naturaleza y el alcance de la misma varía de un Estado miembro a otro, esta perjudica a la UE en su conjunto, en términos de reducción de los niveles de inversión, obstrucción del funcionamiento razonable del mercado interior e impacto negativo sobre las

²⁰ http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html [Fecha de consulta: 17/08/16].

²¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf [Fecha de consulta: 17/08/16].

²² <http://www.transparency.org/> [Fecha de consulta: 17/08/16].

²³ <http://www.transparency.org/cpi2015/> [Fecha de consulta: 17/08/16].

²⁴ Véase, a título de ejemplo, las noticias web aparecidas en:

- El País (http://elpais.com/tag/ti_transparencia_internacional/a/),
- BBC News (<http://www.bbc.co.uk/news/business-23231318>),
- Al Jazeera (<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/12/five-arab-states-top-most-corrupt-list-201312353328911685.html>).

[Fecha de consulta: 17/08/16].

finanzas públicas. Y si bien los Estados miembros de la UE disponen de la mayoría de los instrumentos jurídicos e instituciones necesarios para prevenir y luchar contra la corrupción, los resultados no resultan satisfactorios en toda la UE. Las normas contra la corrupción no siempre se aplican de modo enérgico, los problemas no se abordan con la suficiente eficacia y las instituciones no siempre tienen suficiente capacidad para hacer cumplir las normas. Las intenciones declaradas siguen estando demasiado alejadas de los resultados concretos, y a menudo parece faltar una verdadera voluntad política para erradicar la corrupción²⁵.

No obstante, al movernos dentro de un mercado “en la sombra” resulta difícil aportar cifras fidedignas que ayuden a definir los contornos reales de la misma. De hecho, la Comisión Europea valora los costos económicos a causa de la corrupción, dentro del ámbito comunitario, en unos 120.000 millones de euros anuales²⁶. Mientras que, según un estudio elaborado por el Instituto Universitario de Turismo y Desarrollo Sostenible (Tides), de la Universidad de las Palmas, la corrupción viene a costar a los españoles unos 40.000 millones de euros al año²⁷.

Por otra parte, siguiendo a Villoria (2014a:8) “[la] indignación ciudadana con la corrupción alcanza niveles desconocidos en la historia de nuestra democracia. La creencia de que los políticos son un problema y la corrupción es uno de los tres problemas más graves en el país, se ha ido acrecentando en los últimos cuatro años y ha generado un estado de opinión ciertamente preocupante”. Para poner freno al problema de la corrupción uno de los elementos esenciales es la transparencia administrativa (Kaufmann, 2005a, 2005b; Bastida y Bernardino, 2007; Lizcano,

²⁵ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE (2014).

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_es.pdf [Fecha de consulta: 17/08/16].

²⁶ *Vid. ut supra* nota al pie núm. 25.

²⁷ https://www.ulpgc.es/index.php?pagina=noticia&ver=invcorrupcion_29072013 [Fecha de consulta: 17/08/16].

2010; Bertot *et al.* 2010a; Dawar y Evenett, 2011; Villoria y Jiménez, 2012; Chayes, 2015; Villoria e Izquierdo, 2015; Martínez Fernández, 2016). Así pues, como afirma Cerrillo i Martínez (2012), “la lucha contra la corrupción exige impulsar decididamente un cambio de cultura institucional, que favorezca un sistema de controles y equilibrios basados en una mayor información de las Administraciones Públicas a los ciudadanos”.

Finalmente, en la actualidad nos hallamos en un entorno complejo, en el que el riesgo se manifiesta como elemento omnipresente (Beck, 1998), la información adquiere un papel predominante, y todos los procesos de nuestra existencia individual y colectiva están moldeados por los nuevos medios tecnológicos (Castells, 1997).

Ante este panorama, las TIC están causando un gran impacto en la forma de definir la transparencia administrativa, tanto en el ámbito de las Administraciones Públicas como en relación con la ciudadanía. De manera que los propios ciudadanos se están incorporando a dicho proceso, mediante el acceso, cada vez con mayor intensidad, a los espacios a través de los cuales se difunde información del sector público y con la participación activa en la difusión de dicha información, contribuyendo, de este modo, a incrementar la transparencia (Cerrillo i Martínez, 2012). Y como resultado de ello cabe tomar en cuenta que el aspecto disruptivo que aporta la tecnología es un elemento de gran valor para garantizar la rendición de cuentas y, al tiempo, asegurar la participación plena de los diversos actores en todas y cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas.

Todo ello tiene su repercusión también en la actividad contractual pública. Así pues, las Administraciones Públicas, no ajenas al fenómeno del cambio, incorporan la tecnología de modo paulatino, adoptando de este modo la contratación pública una nueva dimensión que, poco a poco, toma distancia respecto de los modos

tradicionales que teníamos de entender la misma y con un amplio impacto de tipo social.

II. METODOLOGÍA

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El presente trabajo parte de las teorías del estudio de caso, como fenómeno o acontecimiento elegido, conceptualizado y empíricamente analizado que, a su vez, se erige como manifestación de una clase más amplia de fenómenos o acontecimientos. Frente a un caso, el desafío consiste en reconocer o descubrir su significado específico, al mismo tiempo que se obtiene un conocimiento generalizable o potencialmente relacionado con otros casos (Venesson, 2013).

Si bien el caso elegido es el actual sistema de contratación administrativa en España, concentramos nuestro análisis en el nivel Local de la Administración (frente al Estatal o el Autonómico) y, más concretamente, en el ámbito municipal²⁸.

Sin embargo, siendo que el entorno municipal lo conforman todo un conjunto de entes dotados de autonomía y personalidad jurídica plena²⁹, y, por lo tanto, susceptibles de análisis independiente, resulta necesario incorporar también elementos propios del análisis comparativo. Así, si bien la investigación orientada a los casos consiste en realizar descripciones exhaustivas de unos pocos ejemplos de un determinado fenómeno, los estudios comparativos se basan en las variables, buscando establecer relaciones generalizables entre las mismas (della Porta, 2013:211).

²⁸ Cabe recordar que, conforme los arts. 137 y 141 de la Constitución Española de 1978, la administración local española se compone de municipios, provincias y también cabildos o consejos (en el caso de las islas).

²⁹ Véanse los arts. 140 y 142 de la Constitución Española de 1978, así como la Carta Europea de la Autonomía Local suscrita en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988.

La propuesta metodológica del trabajo es describir el estado de la transparencia contractual en la Administración Local española, así como señalar los problemas y dificultades a las que se enfrenta y comprender las soluciones planteadas para que se alcance el fin deseado.

Por otra parte, el presente estudio contempla la triangulación de métodos analíticos cuantitativos y cualitativos, como forma de combinar el conocimiento utilizando diversas técnicas que se complementan entre sí (della Porta y Keating, 2013:47). De este modo, recurrimos al diálogo que subyace en las diferentes aproximaciones de la investigación científica (Vera, 2005) haciéndonos eco de la tendencia emergente a una visión pluralista de la misma (della Porta y Keating, 2013).

2. EL TRABAJO DE CAMPO

El objetivo del trabajo consiste en analizar y contrastar la transparencia contractual en los Ayuntamientos españoles, lo que nos ha permitido realizar, a su vez, una comparativa entre las entidades locales de las diversas comunidades autónomas existentes en España.

A fin de integrar el mayor número posible de actores implicados en el estudio, junto con una distribución territorial que abarcara la totalidad del Estado, se han elegido los dos municipios más importantes en número de habitantes de cada comunidad autónoma³⁰. A su vez, se han exceptuado las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

³⁰ El análisis incluye tanto municipios de régimen común, como municipios de gran población. Estos últimos se sujetan al régimen especial del Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, incluyendo a los siguientes (art. 121.1):

- a) Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) Los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) Asimismo, los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

por disponer de un estatuto jurídico específico diferenciado del del resto de municipios españoles.

Los municipios analizados son los que figuran en la Tabla 1.

En los supuestos previstos en los párrafos c) y d), se exigirá que así lo decidan las Asambleas legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos Ayuntamientos.

Tabla 1. Municipios objeto de análisis

COMUNIDAD AUTÓNOMA	MUNICIPIO	POBLACIÓN (01/01/15)
Andalucía	Sevilla	696.676
Andalucía	Málaga	566.913
Aragón	Zaragoza	666.058
Aragón	Huesca	52.555
Asturias	Gijón	275.735
Asturias	Oviedo	223.765
Cantabria	Santander	175.736
Cantabria	Torrelavega	54.196
Castilla-La Mancha	Albacete	172.487
Castilla-La Mancha	Guadalajara	83.720
Castilla-León	Valladolid	306.830
Castilla-León	Calahorra	24.202
Cataluña	Barcelona	1.602.386
Cataluña	Hospitalet de Llobregat, L'	253.518
Comunidad Canaria	Palmas de Gran Canaria, Las	382.283
Comunidad Canaria	Santa Cruz de Tenerife	205.279
Comunidad de Madrid	Madrid	3.165.235
Comunidad de Madrid	Móstoles	205.712
Comunidad de Murcia	Murcia	439.712
Comunidad de Murcia	Cartagena	216.451
Comunidad Valenciana	Valencia	786.424
Comunidad Valenciana	Alicante/Alacant	332.067
Extremadura	Badajoz	150.517
Extremadura	Cáceres	95.855
Galicia	Vigo	294.997
Galicia	Coruña, A	244.810
Islas Baleares	Palma de Mallorca	399.093
Islas Baleares	Calvià	50.363
Navarra	Pamplona/Iruña	196.166
Navarra	Tudela	35.062
País Vasco	Bilbao	346.574
País Vasco	Vitoria-Gasteiz	242.082
Rioja, La	Logroño	151.962
Rioja, La	Calahorra	24.202

Fuente: elaboración propia

El trabajo realizado se ha llevado a cabo a partir de dos técnicas de investigación: el análisis de las páginas web gubernamentales o sedes electrónicas, y los cuestionarios.

A) Análisis de las páginas web gubernamentales o sedes electrónicas

Este trabajo se ha llevado a cabo en dos fases: Pre-test heurístico, o de funcionalidad de páginas web (FASE 1) y análisis de contenidos (FASE 2).

FASE 1. Funcionalidad de páginas web (Pre-test heurístico)

Para Cerrillo i Martínez (2006), la Administración Electrónica es un modelo de Administración Pública, basado en el uso intensivo de las tecnologías de la información y el conocimiento, que persigue mejorar la eficiencia interna, las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las relaciones interadministrativas.

En este sentido, el uso de las páginas web como herramienta de que se sirven las Administraciones Públicas para facilitar información y/o prestar servicios al ciudadano ha ido aumentando de forma progresiva.

Sin embargo, el uso desigual de dicha tecnología por parte de los diversos organismos públicos revela una también una asimetría en la forma cómo el ciudadano recibe la información, que variará de acuerdo con la propia funcionalidad del portal gubernamental analizado.

A fin de realizar una primera aproximación a los portales web, de los cuales con posterioridad se estudiará su contenido (análisis de contenidos web), se ha optado por realizar un pre-test de funcionalidad tomando una muestra de diez municipios³¹: Badajoz, Calvià, Cartagena, Las Palmas de Gran Canaria, L'Hospitalet de Llobregat, Málaga, Pamplona, Torrelavega, Valencia, Valladolid. Para ello seguimos el modelo desarrollado por Bouzas-Lorenzo y Mahou-Lago (2013) en cuanto a la aplicación de indicadores de usabilidad (test heurístico).

La usabilidad se interpreta como la facilidad de interacción del usuario con el sitio web en relación con diversas propiedades (ubicuidad, diseño, eficiencia, funcionalidad y fiabilidad), como atributo de calidad que evalúa la facilidad de uso de las interfaces de usuario (Nielsen y Loranger, 2006; Bouzas-Lorenzo y Mahou-Lago, 2013). De hecho, una medición de la usabilidad no solo otorga un cierto *rating* global para una web específica, sino que ayuda a identificar específicas fortalezas y debilidades asociadas al diseño de la propia página web (Agarwal y Venkatesh, 2000).

El modelo de *check-list* utilizado para el examen heurístico abarca cinco grandes parámetros:

1. Buscabilidad. La página analizada debe resultar visible para el usuario, disponer de un entorno singularizado y gozar de las mejores posiciones en un motor de búsqueda.
2. Identidad. La página debe aportar suficiente información sobre la organización a la que pertenece.

³¹ Los municipios de han elegido de forma aleatoria, adoptando como única premisa la no inclusión de dos de ellos de una misma comunidad autónoma.

3. Diseño-estilo. La interfaz del sitio web debe resultar atractiva y amigable para el usuario. Debe mostrar una estructura informativa coherente, y disponer de mecanismos que faciliten la discriminación de la información ofrecida según la importancia para el usuario.

4. Navegación. El sitio web debe facilitar el desplazamiento para el usuario y su posibilidad de acceso a los contenidos dentro del sistema. El usuario debe poder desplazarse rápidamente, sin perderse, y debe disponer de unas herramientas de ayuda de calidad.

5. Seguridad. La página debe garantizar una experiencia de navegación lo más confidencial posible, preservando, con todas las garantías legales, los datos generados por la comunicación con el usuario, así como la protección de este frente a un uso no autorizado de tales datos.

Los elementos analizados son los que figuran en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Test de experto - Indicadores de usabilidad (Usabilidad técnica)

1. Buscabilidad
<ul style="list-style-type: none">• Posicionamiento en motores de búsqueda, tras la inserción de la fórmula “(área competencial) + (nombre de la región)”.• Tipo de dominio (propio, dependencia de la sede de la Administración a la que pertenece, otros dominios).
2. Identidad
<ul style="list-style-type: none">• Presencia de un logo que identifique a la autoridad responsable de la página y posición prominente en <i>home-page</i>.• Persistencia del logo en páginas secundarias (hasta un mínimo de tres niveles en la jerarquía de contenidos).• Disponibilidad de <i>tagline</i> (nombre de la organización o propósito de ella claramente ubicado).• Identificación adecuada de la autoridad responsable de la página web a través de la inclusión de etiqueta “quiénes somos”.
3. Diseño-Estilo
<ul style="list-style-type: none">• Comprensibilidad global del sitio (la <i>home-page</i> ofrece una idea clara del sitio y qué se puede hacer).• Identidad de la estructura macro y micro (equilibrio entre jerarquía de contenidos y facilidad de uso).• Atractivo del sitio.• Comprensibilidad del etiquetado principal (textual e iconos).• Consistencia y facilidad de identificación de los links / visibilidad adecuada (ubicación).• Énfasis de contenidos críticos (uso adecuado de los formatos que enfatizan los contenidos).• Clasificación de la información (despliegue por categorías y grado de coherencia).• Diferenciación en <i>home-page</i> entre contenidos de carácter informativo y servicios.• Disponibilidad de tabla de contenidos.• Disponibilidad de catálogo de servicios <i>on-line</i> en la <i>home-page</i>.• Disponibilidad de acceso a contenidos con perfil personalizado (proveedores, profesionales, usuarios / clientes).• Consistencia / coherencia en uso de estilos y colores.• Contraste textos y fondo de página.• Tamaño de caracteres y espaciado (legibilidad).

<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de ventanas para desplegar contenidos multimedia (verificación de no obstaculización de la navegación).
4. Navegabilidad
<ul style="list-style-type: none"> • Peso real de descarga de la página de inicio. • Verificación de la capacidad de lectura de la <i>home-page</i> (con resolución de pantalla en 1024x768). • Verificación de diseño líquido (con resolución de la pantalla de 800x600). • Ausencia de obstáculos para la navegación (flash, mapas de bits, <i>pop-ups</i>, <i>ads</i>, <i>plug-ins</i>). • Disponibilidad de contenidos en varios idiomas. • Disponibilidad de intranet o un entorno virtual exclusivo de navegación y distinción del entorno destinado al público general. • Uso adecuado de imágenes y descarga no obstaculizadora de la navegación • Disponibilidad de motor de búsqueda propio y prestaciones. • Disponibilidad de mapa web. • Disponibilidad de ayudas para navegación (función de ayuda, visita guiada/virtual, <i>breadcrumb trail</i>, “estás en...”). • Conexión (en páginas secundarias) del logo con la <i>home-page</i>. • Diversidad y coherencia de enlaces (facilitación de la navegación y disponibilidad acorde con los contenidos). • Facilitación de descarga de programas que mejoran la experiencia de navegación del usuario. • Disponibilidad de ventana de acceso rápido a contenidos de demanda frecuente.
5. Seguridad
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de información sobre protección de datos y mecanismos de cesión / revocación de la cesión de datos. • Disponibilidad de navegación con certificado digital. • Disponibilidad de link para solicitar certificado digital a un proveedor (confiabilidad).

Fuente: Bouzas-Lorenzo y Mahou-Lago (2013), a partir de Nielsen (2003), Hassan y Martín (2003), Donker-Kuijter *et al.* (2010), Fernández *et al.* (2011) y Health on the Net (2011)

FASE 2. Análisis de contenidos

Siguiendo a Bryman (2008), el análisis de contenidos se entiende como una aproximación al análisis de documentos y textos (puede ser impresa o visualizada) y busca cuantificar su contenido en términos de categorías predeterminadas, de un modo sistemático y replicable. Se trata de un método muy flexible que puede ser aplicado a una gran variedad de medios. Así, conforme a lo indicado por dicho autor, los sitios web y las páginas web son fuentes potenciales de datos y pueden ser vistas también como un potencial elemento de análisis cuantitativo y cualitativo.

La observación se lleva a cabo durante el mes de mayo de 2016, siendo la información recogida la siguiente:

- Municipio y número de habitantes.
- Resultados de las elecciones municipales de 2011 y de 2015, y partido político que ostenta la Alcaldía.
- Si el Ayuntamiento dispone o no de Portal de Transparencia, de Perfil de Contratante, y de Portal de Datos Abiertos.
- Si el Ayuntamiento hace uso de la Plataforma de Contratación del Sector Público y/o de la Plataforma de Contratación Autonómica.
- Los indicadores de transparencia definidos en el presente trabajo doctoral (Índice ITCA).
- Identificación de la web general institucional, la web de contratación y la web de transparencia.
- Si se dispone de Sede Electrónica municipal.
- Aspectos a destacar.

Se han definido 22 indicadores de transparencia, que componen lo que denominamos “Índice de Transparencia en Contratación Pública de los Ayuntamientos (Índice ITCA)”.

Para el diseño de los indicadores que conforman el Índice ITCA, partimos de los siguientes modelos: a) Perfil de Contratante de la normativa de contratos (art. 53 TRLCSP³²), b) Indicadores de Transparency International España (ITA 2014)³³, c) obligaciones previstas por la Ley de Transparencia (art. 8.1 Ley 19/2013) y no incluidas en el ITA 2014 y d) licitación electrónica promovida por la normativa europea. A partir de estos modelos formulamos nuestro propio cuadro de indicadores de transparencia en la contratación pública.

³² El art. 53 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público señala en su apartado primero que “[con] el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta Ley o por las normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante. La forma de acceso al perfil de contratante deberá especificarse en las páginas Web institucionales que mantengan los entes del sector público, en la Plataforma de Contratación del Estado y en los pliegos y anuncios de licitación”. A su vez, el apartado segundo de dicho artículo indica que “[e]l perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, tales como los anuncios de información previa contemplados en el artículo 141, las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas, las contrataciones programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados, y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación. En todo caso deberá publicarse en el perfil de contratante la adjudicación de los contratos”. Finalmente, “[e]l sistema informático que soporte el perfil de contratante deberá contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en el mismo” (art. 53.3).

³³ <http://transparencia.org.es/ita-2014/> [Fecha de consulta: 25/08/16].

Cuadro 2. Resumen de indicadores Índice ITCA

A) TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN (10)
1. PROCEDIMIENTO ABIERTO, RESTRINGIDO Y NEGOCIADO CON PUBLICIDAD (7)
2. PROCEDIMIENTO NEGOCIADO SIN PUBLICIDAD (2)
3. CONTRATOS MENORES (1)
B) TRANSPARENCIA RELACIONAL Y ESTADÍSTICA (3)
1. RELACIONES CON EL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN Y DATOS ESTADÍSTICOS (2)
2. RELACIONES Y OPERACIONES CON PROVEEDORES Y CONTRATISTAS (1)
C) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS (7)
1. ANUNCIOS Y LICITACIONES DE OBRAS PÚBLICAS (2)
2. INFORMACIÓN SOBRE CONCURRENTES, OFERTAS Y RESOLUCIONES (2)
3. SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE OBRAS (3)
D) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONVENIOS (1)
E) LICITACIÓN ELECTRÓNICA (1)

Fuente: elaboración propia

Agrupados en las anteriores cuatro áreas de Transparencia en Contratación Pública, el ITCA evalúa 22 indicadores, que se muestran en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Relación detallada de indicadores Índice ITCA

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITCA)	
(TOTAL INDICADORES: 22)	
A) TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN (10)	
1. Procedimiento abierto, restringido y negociado con publicidad (7)	
1. Se publican las contrataciones programadas.	
2. Se publican las licitaciones abiertas o en curso.	
3. Se informa sobre la composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de Contratación.	
4. Se publican las actas de las Mesas de Contratación (mediante un enlace directo y específico en la web para esta información).	
5. Se publican todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que, en su caso, se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios.	
6. Se publican las modificaciones de los contratos formalizados.	
7. Se publican los procedimientos desiertos y/o suspendidos, anulados y las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.	
2. Procedimiento negociado sin publicidad (2)	
8. Se publican los pliegos y los criterios de licitación.	
9. Se publican todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios.	
3. Contratos menores (1)	
10. Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los contratos menores formalizados con información detallada de sus importes y adjudicatarios (mediante un enlace directo y específico en la web).	
B) TRANSPARENCIA RELACIONAL Y ESTADÍSTICA (3)	
1. Relaciones con el órgano de contratación y datos estadísticos (2)	
11. Se publican los puntos de contacto y medios de comunicación con el órgano de contratación.	
12. Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.	
2. Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas (1)	
13. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores más importantes del Ayuntamiento.	

C) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS (7)
1. Anuncios y licitaciones de obras públicas (2)
14. Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas.
15. Se publican las modificaciones, refomados y complementarios de los proyectos de las obras más importantes mediante un enlace directo y específico en la web) (si no los ha habido, se indicará expresamente en la web).
2. Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)
16. Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas.
17. Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras públicas más importantes.
3. Seguimiento y control de la ejecución de obras (3)
18. Se aporta información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que están en curso (objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución).
19. Se publica la fecha concreta prevista para la finalización de las obras municipales más importantes (más de 60.000 euros) o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras.
20. Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).
D) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONVENIOS (1)
21. Se publica la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.
E) LICITACIÓN ELECTRÓNICA (1)
22. Dispone de un sistema de licitación electrónica.

Fuente: elaboración propia

A cada uno de estos indicadores se le ha atribuido una puntuación de 0 (no se publica ningún dato), 1 (se publica algún dato contenido en el indicador) y 2 (se publica la totalidad de los datos requeridos por el correspondiente indicador).

A continuación, se remiten los datos obtenidos a los diferentes Ayuntamientos, interesando su comprobación y aportando estos las aclaraciones y matices que se consideren, a los efectos de facilitar un proceso dialogado de contraste de información³⁴.

³⁴ Formularon observaciones los Ayuntamientos de Albacete (10/06/16), Calahorra (14/06/16), Alicante (14/06/16) y Logroño (28/06/16).

Se comprueba el contenido de las alegaciones formuladas por los Ayuntamientos y, asimismo, se revisa el conjunto de datos por otros dos observadores externos antes de formular las valoraciones definitivas.

b) Cuestionario

Con la idea de profundizar en los datos obtenidos tras la observación de las páginas web, y a fin de obtener información adicional que solo las Entidades Locales analizadas podían aportar, se remitió un cuestionario a las mismas.

En términos generales, el cuestionario consiste en un conjunto de preguntas, normalmente de varios tipos, preparado de una forma sistemática y de modo cuidadoso, sobre los hechos y aspectos que interesan en una investigación o evaluación, y que puede ser aplicado de diversas formas, como la administración a grupos o el envío por correo (Pérez Juste, 1991). Los datos que se obtienen a partir del cuestionario obedecen a hechos, o datos reales de las personas o del ambiente; opiniones, o datos subjetivos; actitudes, motivaciones y sentimientos, es decir, todo lo que empuja a la acción en base a las opiniones; así como a cogniciones, o de nivel de conocimiento de los temas estudiados en el propio cuestionario (Javeau, 1971).

El cuestionario fue remitido a los responsables técnicos de los departamentos de contratación de las diferentes entidades locales analizadas y constaba de veintiocho preguntas (veintiséis abiertas y dos cerradas), de acuerdo con la estructura contenida en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Cuestionario sobre transparencia local contractual (resumen)

CUESTIONES REALIZADAS	ASPECTOS ANALIZADOS
CONTRATACIÓN LOCAL (6 preguntas)	<ul style="list-style-type: none">- Elementos organizativos.- Funciones directivas (técnico-políticas).- Aspectos normativos.
TRANSPARENCIA LOCAL (7 preguntas)	<ul style="list-style-type: none">- Elementos organizativos.- Funciones directivas (técnico-políticas).- Aspectos normativos.
TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN LOCAL (15 preguntas)	<ul style="list-style-type: none">- Elementos organizativos.- Aspectos normativos.- Elementos de gestión.

Fuente: elaboración propia

La realización del cuestionario se efectuó mediante la herramienta GOOGLE FORMS ©³⁵, tal y como se muestra en la Figura 2. Dicho formulario se remitió a

las treinta y cuatro entidades públicas analizadas, obteniendo respuesta (anónima) por parte de veintidós de ellas. La investigación tuvo lugar durante los meses de junio y julio de 2016.

³⁵ Herramienta disponible en <https://www.google.com/forms/about/>.

Figura 2. Encuesta sobre transparencia en la Administración Local

ENCUESTA SOBRE TRANSPARENCIA
EN LA CONTRATACIÓN LOCAL

* Necesari

1. ¿Su ayuntamiento cuenta con un departamento específico de contratación? *

☐ Si.

☐ No.

2. En caso afirmativo, la persona con máxima responsabilidad en dicho departamento de contratación es:

☐ Un técnico A1.

☐ Un técnico A2.

☐ Otros.

3. También en caso afirmativo a la pregunta 1, el departamento de contratación municipal:

☐ Solo desarrolla funciones en materia de contratación.

Fuente: elaboración propia a partir de GOOGLE FORMS ©

III. PLAN DE EXPOSICIÓN DE LA TESIS

Toda vez detallado el objeto de estudio y expuesta la metodología a emplear, procede describir la estructura de la presente tesis doctoral.

La primera parte viene referida al principio de transparencia y a su incidencia en la contratación pública. Tiene un carácter principalmente teórico, profundizando en el estado del arte existente en la materia, a fin de conocer el alcance, contornos y limitaciones que la misma ofrece. A su vez, se desglosa en tres Capítulos para así abordar mejor su contenido. El Capítulo I trata del principio de transparencia administrativa, principio que ha sufrido un largo y profundo proceso evolutivo hasta

llegar a su actual posición central, referencial, de las políticas públicas, y a lo que ha contribuido su tratamiento normativo. El Capítulo II estudia la transparencia en la contratación pública, elemento también fundamental de la misma, y detalla los momentos del proceso contractual en que esta adquiere un carácter más relevante. Finalmente, el Capítulo III analiza de qué modo los medios tecnológicos están incidiendo definitivamente en la consecución de la transparencia contractual, dado el entorno de interconexión científico-técnica y del conocimiento en que vivimos hoy en día.

La segunda parte, de naturaleza eminentemente empírica, se centra en la transparencia contractual en la Administración Local Española y muestra los resultados obtenidos tras el análisis realizado mediante las técnicas o herramientas utilizadas: el análisis de páginas web (pre-test heurístico y análisis de contenidos) y el cuestionario.

En la parte final del trabajo se formulan y exponen las conclusiones a que se llega tras el proceso de investigación. Estas nos ofrecen una síntesis de la realidad existente y sirven de base para futuras mejoras a adoptar.

PARTE PRIMERA. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SU INCIDENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA

1. INTRODUCCIÓN

La transparencia es una idea que ha ido ganando presencia en las Administraciones Públicas contemporáneas. En tiempos de profunda desafección política, de crisis de legitimidad de las instituciones, y en los que la información se configura como un elemento central de las relaciones entre los actores, la apertura de datos y de procesos se manifiesta como una de las principales opciones impulsoras de la renovación de la confianza de las relaciones.

En el presente capítulo nos acercamos al concepto de transparencia, indagando, en primer lugar, en sus orígenes, como manifestación del derecho a la información e íntimamente relacionada con el tradicional principio de publicidad. Nos adentramos, a continuación, en la conceptualización que, desde diversos sectores doctrinales, se hace de la transparencia, la cual, como veremos, adopta un carácter poliédrico (García Macho, 2010a), pues cuenta con múltiples implicaciones que afectan a las diferentes modalidades de interacción entre sujetos públicos y privados. Vemos también algunas de las opiniones críticas con la transparencia. Y nos centramos, a su vez, en el valor que la transparencia alcanza para el nuevo paradigma de la gobernanza y del gobierno abierto, así como en la configuración normativa de la misma.

2. DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN A LA TRANSPARENCIA

A) Origen

El derecho de acceso a la información ha ido ganando espacio en la agenda de fortalecimiento institucional en todo el mundo, a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación.

El artículo 20 de la Constitución española de 1978 se refiere a la libertad de expresión así como al derecho a “recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”. En un sentido similar se pronuncia el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales, ratificado por España en 1979, cuyo artículo 10 recoge “la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas”. Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos defiende la existencia de un verdadero derecho fundamental a la información (Caso de Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría, 14/07/2009; Caso Youth Initiative for Human Rights contra la República de Serbia, 25/07/2013)³⁶. Y también la Corte Interamericana de Derechos Humanos así lo reconoce en la sentencia del Caso Claude Reyes contra Chile.

Una de las manifestaciones concretas de este derecho a la información es la publicidad. El principio de publicidad, o lo público, cuenta con una tradición histórica que arranca ya desde la época del Imperio Romano (Häberle, 1998, citado por García Macho, 2010b; García Macho, 2010b, 2012), y se plasma, por ejemplo,

³⁶ No ha sido, en cambio, esta la consideración que le ha otorgado la nueva Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Diversas organizaciones de protección del derecho a la información, como Access Info Europe, denuncian la falta de tratamiento de la transparencia — manifestación última del derecho a la información — como un derecho fundamental (Access Info Europe, 2006). Siendo que, no obstante, algunos autores (entre ellos, Cotino, 2002; García Macho, 2010b), sí defienden esta especial consideración de la transparencia, derivada directamente del ordenamiento constitucional.

en la obligación de publicar las normas, lo que lo sitúa en relación directa con el principio de seguridad jurídica³⁷.

La transparencia sería otra de las manifestaciones del derecho a la información, que paulatinamente adquiere una mayor relevancia y repercusión. Cunill Grau (2006) afirma que la transparencia es información, pero no únicamente eso. Esta autora nos remite a la opinión manifestada por Daniel Kaufmann (2005a), exdirector del World Bank Institute, quien indica que la transparencia es el flujo de oportuna y confiable información de carácter económico, social y político, accesible a todos los implicados. Para ello, este organismo se refiere a cuatro atributos que deberá contener una información para que adquiera el carácter de transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. Atributos a los que la propia autora añade el de exigibilidad.

B) El concepto de transparencia

Kopits (2000) define la transparencia como el “acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional”. Y para Arena (1997), la demanda de transparencia implica, no solo ser informados de las formalidades del procedimiento administrativo, sino también la necesidad de simplificación, de racionalidad, de claridad, de certeza en la relación con la Administración.

Sin embargo, en la actualidad no podemos hablar de un concepto único de transparencia, dado que el mismo es controvertido y confuso, difícilmente consensuado (Hood y Heald, 2006; Fenster, 2006; Coglianese, 2009; Rosendorff *et al.*, 2010), habiendo de tomar en cuenta que la transparencia está discutiéndose hoy

³⁷ Cabe subrallar el notable impulso del principio de la publicidad de las normas que se produce con los procesos de codificación del Siglo XIX.

por hoy como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional (Kim, 2005; Goodin, 2003; Scharpf, 2005).

Así pues, la transparencia es una metáfora (Merloni, 2008:4; Arena, 1993, 1997) más que un concepto acabado, es decir, un símbolo en cierto modo ambiguo y que, por lo tanto, puede ser interpretado de muy diferentes formas, algunas incluso contradictorias. En general, la idea que subyace debe mucho a la tradición liberal del pensamiento político que señala la necesidad de evitar el abuso de poder por parte de los gobernantes. La salida que se ha propuesto es asegurar las condiciones no solo para que exista equilibrio de poderes dentro del Estado, sino también para que estos permitan la participación social activa que convierta a cada ciudadano en una fuente potencial de vigilancia y control del sector público (Guerrero, 2005; Vergara, 2008). En este sentido, Christopher Hood (2006) identifica cuatro formas de entender la transparencia, las cuales cuentan con un largo recorrido histórico:

1. Transparencia como gobierno de reglas. Es una idea que aparece de manera recurrente desde la antigüedad en Oriente y Occidente. Los Gobiernos deben basar su actividad en normas y regulaciones estables y conocidas, es decir, no arbitrarias, en contraposición a confiar el destino de la comunidad política únicamente a las capacidades, destrezas y carácter moral del gobernante. La idea de Estado de Derecho se relaciona directamente con esta interpretación de la transparencia.

2. Transparencia como candor y franqueza. Se refiere a la exigencia de que los asuntos gubernamentales y de interés de la sociedad se discutan y manejen a la vista de todos y con verdad.

3. Transparencia como libre acceso a la información pública. Instituida por primera vez en la ley sueca de libertad de prensa de 1766, que incluía el derecho a acceder a

los expedientes gubernamentales. Para algunos autores esta es la forma más precisa y práctica de entender la transparencia (Guerrero, 2005).

4. Transparencia como transparencia social. El uso de la ciencia para iluminar aquellos espacios o asuntos sociales donde ocurren injusticias o desdichas. Se trata de la posibilidad de hacer visibles y debatir abiertamente las situaciones sociales que normalmente pasan desapercibidas o que parece que no se cuestionan debidamente, para problematizarlas y proceder a su atención.

Adicionalmente, Hood (2006) identifica otros significados de transparencia que han aparecido desde el siglo XX, entre los que destacan: la transparencia como participación ciudadana en la toma de decisiones y la transparencia como regímenes claros de rendición de cuentas económicas. Esta última se refiere a contar con criterios o estándares contables que permitan conocer cómo gasta sus recursos el Gobierno.

Todo lo anterior nos permite ver, por tanto, que la idea de la transparencia es multidimensional, por lo que se requiere tener cuidado en no dar por sentado que tiene un sentido inequívoco (Velasco Sánchez, 2013).

C) La transparencia como instrumento

La transparencia presenta un potencial de efectos de carácter ciertamente complejo, por lo que cualquier aproximación al concepto exige, a su vez, un análisis de sus implicaciones. De hecho, la transparencia como fin en sí mismo carecería de valor, se trata en cambio, y siguiendo a Cotino (2003:16), de una cualidad instrumental en beneficio de unos valores, normas o finalidades. En tal sentido, Merloni (2008)

resalta el valor de la transparencia como derecho, como resultado medible y como instrumento.

a) Transparencia y democracia

El valor instrumental de la transparencia para afianzar el sistema democrático se ha consolidado en la literatura (Stiglitz, 2002; Jinesta, 2003; Bhatnagar, 2003; Cunill Grau, 2006; Fenster, 2006; Piotrowski, 2009; Rosendorff *et al.*, 2010; Uvalle, 2012; Villoria, 2014a) y en las agendas de los organismos internacionales (OCDE, FMI, Banco Mundial, etc.) y organizaciones no gubernamentales (Transparency International). Desde el comienzo del Estado liberal se ha considerado que la transparencia, la libertad y el acceso a la información pública forman parte de los requisitos esenciales del funcionamiento de la democracia, hasta el punto de identificar la transparencia como sinónimo de democracia (Rosendorff *et al.*, 2010; Uvalle, 2012).

Los autores del liberalismo clásico, Locke, Mill, Bentham y Rousseau entre otros, fueron los primeros en destacar la importancia de la libertad de información para el ciudadano, ya que en ello estriba la salud del gobierno y el sistema político (Stiglitz, 1999; Fenster, 2006). En particular, Jeremy Bentham (1732-1804) basó su sistema constitucional sobre la idea del interés personal corregido por la más amplia publicidad, considerando dicha publicidad como el principal elemento de comprobación contra el desgobierno. John Stuart Mill, en su ensayo *On Liberty* (1859), sostiene que el sometimiento de las discusiones a escrutinio público es indiscutiblemente beneficioso y proporciona la forma más segura de clasificar entre buenos y malos argumentos. A su vez, en *Considerations on Representative Government* (1861), el propio Mill aboga en favor de la “la publicidad y la libertad de discusión” como modo de enfatizar las virtudes de participación pública.

Por otra parte, Filippo Turati, en su popular discurso ante el Parlamento italiano de 1908, ya indicaba que “[d]onde un interés superior, público, no imponga un secreto momentáneo la casa de la Administración debería ser de vidrio” (Cotino, 2002). Bobbio, realiza una aproximación entre transparencia y democracia, al observar que “se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público” (Arena, 1997). E incluso Arena (2008) interpreta la transparencia de la Administración, no solo como un derecho a conocer, sino como un derecho a comprender aquello que se ha conocido adquiriendo con ello un rol fundamental para el desarrollo de la democracia en una sociedad formada por ciudadanos que deben ser capaces de utilizar la información recibida de la Administración pública para formarse una opinión, sobre la base de la cual poder operar a su elección. Lo cual, por otra parte, entronca con la idea de la esfera pública (Habermas, 1974), entendida como aquel campo de la vida social en que se puede formar opinión pública, donde los ciudadanos se relacionan de forma voluntaria con la garantía de que pueden expresar y publicar opiniones sobre asuntos de interés general de una forma libre.

Con posterioridad, Sharon S. Dawes (2010) argumenta que las políticas públicas relacionadas con el flujo de información son uno de los aspectos más importantes de la democracia ya que reflejan un tipo de elección social en el que se estimaría cómo la información debería producirse, procesarse, guardarse, intercambiarse y regularse.

A su vez, Khagram *et al.* (2013) señalan cuatro factores fundamentales capaces de explicar la evolución del proceso de transparencia, a lo largo de las últimas décadas, en países democráticos:

- El proceso de transición política hacia formas más democráticas de gobierno y de Administración Pública.

- Las crisis fiscales y económicas, que obligan a los Gobiernos a crear mecanismos más eficientes de control de los gastos públicos y de disciplina fiscal.

- Los crecientes casos de corrupción en el Estado, abriendo espacio para que los legisladores introduzcan reformas que mejoren el acceso de los ciudadanos a las cuentas públicas.

- Las influencias externas, que promueven normas globales destinadas a convencer a los reformadores nacionales y a los actores de la sociedad civil.

b) Transparencia y justicia

Aunque desde un punto de vista puramente teórico Rawls (1971), en su teoría de la justicia, considera que los individuos elegirían mejor si no conocieran de antemano su posición en el mundo (es decir, actuando, “tras el velo de la ignorancia”). Sin embargo, también entiende que, hoy por hoy, la información es una condición necesaria para una sociedad más justa, dado que permite que un ciudadano mejor informado pueda elegir de un modo más racional (Fenster, 2006).

c) Transparencia y eficacia de la Administración

La transparencia facilita la coordinación dentro y entre las organizaciones públicas, posibilitando que la información fluya con mayor facilidad entre los funcionarios que la requieren para hacer su trabajo (Vergara, 2008), y permite integrar mejor los esfuerzos en el caso de políticas transversales, de manera que los resultados se

valoren en conjunto y no fraccionados por las fronteras jurisdiccionales de cada organización gubernamental en lo individual (James, 2005).

d) Transparencia y desarrollo económico

La necesidad de una mayor transparencia va más allá de los valores políticos democráticos y es percibida como un ingrediente imprescindible también desde un punto de vista económico para la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados (Stiglitz, 2002; Islam, 2006; Lang y Maffett, 2010). En este sentido, son diversos los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, Unión Europea, etc.) que defienden el valor de la transparencia como elemento de confianza en el actual sistema de economía de mercado y como condición indispensable del mismo.

e) Transparencia y lucha contra la corrupción

La transparencia administrativa se constituye en un poderoso instrumento para la prevención y la lucha contra la corrupción (Kaufmann, 2005a, 2005b; Bastida y Bernardino, 2007; Lizcano, 2010; Bertot *et al.* 2010a; Cerrillo i Martínez, 2012, 2016a; Villoria y Jiménez, 2012; Chayes, 2015; Villoria e Izquierdo, 2015; Martínez Fernández, 2016). En este sentido, los diseños organizativos y procedimentales que promueven la transparencia y la buena administración son mecanismos preventivos de la actuación pública negligente o dolosa que da lugar a la falta de servicio del interés general y a la corrupción (Ponce Solé, 2013); por lo que resulta necesario impulsar, a su vez, un cambio de cultura institucional que favorezca un sistema de controles y equilibrios basados en una mayor información de las Administraciones Públicas a los ciudadanos (Cerrillo i Martínez, 2011).

Sin embargo, también cabe indicar que, algunos autores muestran cierta cautela al respecto. Así, según Fox (2007:186), a pesar de que el uso de la transparencia para desincentivar la corrupción ha ocupado la mayor parte de la atención pública durante los últimos años, una buena parte del uso indebido del gasto público no es formalmente ilegal y tiene que ver, más bien, con sesgos que favorecen a ciertos sectores, regiones o actores, o incluso con ineficiencias o enredos legales y políticos a favor de intereses concretos.

f) Transparencia y datos abiertos

El movimiento *open data* busca que los datos que gestionan los poderes públicos se hallen a disposición de la sociedad, esto es ciudadanos y empresas, en un formato que resulte de fácil manejo. De este modo la apertura de datos permite la mejora en transparencia y, a su vez, se promueve la generación de riqueza a partir del valor añadido que aporta la libre circulación de la información.

La Sunlight Foundation identifica diez principios que pueden atribuirse a un dato para gozar del carácter de abierto (Cerrillo i Martínez, 2014):

1. Completos. Los datos deben ser lo más completos posible. A su vez, los datos abiertos que se difunden no pueden estar afectados por cuestiones de privacidad, seguridad o cualquier otro tipo de restricción.
2. Primarios. Debe tratarse de datos primarios originales. Se debe informar sobre su obtención y localización de documentos originales, a fin de permitir la comprobación sobre la correcta selección y almacenamiento.

3. Rapidez. Los datos se facilitarán a la mayor brevedad y, de ser posible, en tiempo real, lo que maximiza su valor.

4. Accesibles de forma física y electrónica. Los datos deben disponer de un alto grado de accesibilidad, lo cual se logrará bien a través de medios físicos o bien de modo electrónico, a fin de evitar los desplazamientos o, en su caso, la necesidad de solicitar formalmente el acceso a la información.

5. Procesables electrónicamente. Los datos estarán disponibles en formatos de uso generalizado y que faciliten su procesamiento automático.

6. No discriminatorios. Los datos deben estar al alcance general, sin necesidad de presentar una solicitud o realizar cualquier otro trámite para acceder a los mismos.

7. Uso de estándares abiertos en la difusión de la información.

8. Sin licencia. El uso de los datos no debe someterse a ninguna regulación que restrinja su reutilización, a excepción de los supuestos motivados de posible menoscabo a la privacidad o la seguridad.

9. Permanencia. Los datos deben estar disponibles de modo permanente. En el supuesto de modificación de la información debe indicarse tal circunstancia.

10. Costes. En principio, no debe existir contraprestación por el acceso o reutilización de los datos. En caso de establecerse la misma, su cuantificación se realizará en función de los costes marginales y no de los totales.

Al respecto cabe indicar que, tal y como dispone el Preámbulo de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público — uno de los principales referentes normativos del *open data* en España — “[la] información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, tiene un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática”.

D) Algunas críticas a la transparencia

A pesar de que el respaldo a la transparencia es criterio mayoritario, existen también voces si no abiertamente discrepantes, sí al menos críticas, con la actual configuración de la misma.

Siguiendo a Velasco Sánchez (2013), algunos autores han señalado que el contar con mayor transparencia no necesariamente da lugar a una mejor información ni tampoco a un mejor desempeño. Otros argumentan que el problema es que la transparencia implica la erosión de la confianza en la actuación de los propios funcionarios y profesionales expertos (médicos, trabajadores sociales, ingenieros, etc.), por lo que la introducción de mediciones y formas de seguimiento y monitoreo permanentes puede llevar a un menor rendimiento organizativo y a la disminución de la calidad de los servicios (Arellano, 2005; Radin, 2006). También preocupa el hecho de que las demandas de transparencia originen cargas de trabajo

y costos adicionales para la Administración Pública, lo que reduciría su eficiencia y eficacia (Vergara, 2008). Asimismo, existen determinadas actividades que para lograr sus objetivos deben mantenerse en secreto, como es el caso de aquellas relacionadas con la seguridad nacional o con la verificación de la calidad de los servicios por medio de inspecciones sorpresa o el uso de usuarios simulados (Held, 2006; Guerrero, 2005). También puede producirse una ilusión de transparencia. Es lo que ocurre cuando se tiene un mayor acceso a la información pero esta no necesariamente resulta adecuada para conocer lo que verdaderamente ocurre dentro del Gobierno. Es lo que Fox denomina la “transparencia opaca” (Fox, 2007).

Por otra parte, la sobrecarga informativa³⁸ puede llegar a preocupar, pues el hecho de disponer de demasiada información a la hora de obtener datos sobre una determinada cuestión, o de tener que tomar alguna decisión en determinadas ocasiones, resultaría contraproducente, pues imposibilita llegar a identificar la información realmente relevante y de calidad. E incluso un aumento de información y comunicación no tiene por qué identificarse con una mayor claridad sobre las cuestiones que afectan al mundo, sino que puede volverlo todo mucho más intrincado (Han, 2013).

E) Los límites de la transparencia

Merloni (2008) identifica dos límites principales: la reserva privada y la reserva pública. Así, en el primero de los mismos, el relativo a la reserva privada, la obtención y difusión de información sobre los sujetos particulares, puede suponer una violación de su privacidad. En relación con el segundo límite, la reserva

³⁸ El término (procede del inglés *information overload*) y se atribuye a Alvin Toffler (1970), introducido en su obra *Future Shock*. En la actualidad también se identifica con los términos “infoxicación” o “infobesidad”.

pública, resulta evidente que existen determinadas cuestiones que exigen su mantenimiento en secreto, a fin de no comprometer la acción pública³⁹.

En cualquier caso, la transparencia y la reserva de información, aunque puedan parecer a simple vista concepciones o formas de actuar antagónicas o contrarias, deben entenderse como complementarias buscando siempre un equilibrio entre las mismas (Martínez Gutiérrez, 2014).

3. TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO

A) El gobierno abierto: la transparencia como elemento fundamental

En paralelo a la reflexión sobre la necesaria democratización de la Administración, se ha generado un interesante debate sobre la necesidad de configurar un nuevo modelo de relación entre esta y los ciudadanos bajo el enfoque de innovación abierta, cuya adaptación concreta ha venido cristalizando en las llamadas iniciativas de gobierno abierto⁴⁰, espacio este en el que los aspectos relacionales son

³⁹ A título de ejemplo, el art. 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno indica que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para: a) la seguridad nacional, b) la defensa, c) las relaciones exteriores, d) La seguridad pública, e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria. j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, y l) la protección del medio ambiente. En todo caso, la aplicación de los límites deberá ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección. Asimismo, atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

⁴⁰ Sin embargo, el término gobierno abierto no es nuevo. A fines de los años 70 del siglo XX se usó por vez primera en el espacio político británico y en su concepción original, referido a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las Administraciones Públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración (Ramírez-Alujas, 2011a). Ha contribuido

fundamentales y en el que la gestión en red surge como eslabón de una nueva forma de gestionar lo público, al tratarse, a fin de cuentas, de un nuevo paradigma emergente de gobernanza (Villoria, 2012). En dicho contexto, y frente a la creciente complejidad de los asuntos públicos, hablamos de un modelo de Administración como plataforma de relaciones, redes y asociaciones en la búsqueda de soluciones bajo esquemas de colaboración y participación activa de los actores.

Siguiendo a Cruz-Rubio (2015), cabe observar que el gobierno abierto se asocia en muchos sentidos con tres distintos procesos de naturaleza interdependiente ocurridos en las décadas recientes, y que, en mayor o menor medida, han demostrado tener efectos de impacto global. De un lado, el avance tecnológico, el incremento de la conectividad, la introducción de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación. De otro, las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y *accountability*, la demanda de mayores y mejores espacios de participación y la emergencia de los nuevos movimientos sociales. Y finalmente, la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza, como elemento colaborativo y de redes, entendido como formas de conducción sociopolítica (Mayntz, 2000), principalmente de coordinación y gestión de los asuntos públicos (Aguilar, 2006).

En relación con la transparencia, en el panorama actual se suelen invocar varias ventajas o propósitos, de hecho interconectados, de la misma. Se considera que es: una condición necesaria para construir credibilidad del Gobierno o confianza del ciudadano, legitimar la gestión pública, atraer financiación e inversión; un paso previo para poder recoger información sobre preferencias sociales, revisar y debatir alternativas para mejorar la asignación de recursos, construir un consenso sólido sobre puntos conflictivos con compromisos eficaces; y un requisito indispensable

decisivamente a su popularización la inclusión en el año 2009 en el *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, también conocido como *Memorandum Obama* (https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment). [Fecha de consulta: 25/08/16].

para llevar a cabo la rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades (Guerrero y Madrid, 2010).

En la actualidad existe un amplio consenso sobre el valor de la transparencia como un componente fundamental de la buena gobernanza de las naciones⁴¹. En gran medida, la capacidad social de control del Gobierno depende de que la ciudadanía sea capaz de conocer cómo actúa el Gobierno, a fin de que pueda hacerse un juicio sobre su funcionamiento y asignar reconocimientos y sanciones en caso de actuaciones sobresalientes o deficientes, respectivamente. Así, no se puede considerar que el Gobierno rinde cuentas si no existe acceso suficiente y oportuno a la información requerida para valorar las actividades gubernamentales (Stewart, 1984). Por lo tanto, la transparencia es un elemento indispensable que diferencia a las democracias de las tiranías electas (Day y Klein, 1987).

⁴¹ Así por ejemplo, la Declaración de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), suscrita en septiembre de 2011, viene a reconocer que los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno, piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces; al tiempo que atribuye a los principios de transparencia y gobierno abierto la facultad de aportar mayor prosperidad, bienestar y dignidad humana tanto dentro de los propios países como en un mundo cada vez más interconectado. Y así, entre los principales compromisos adquiridos se encuentra el siguiente: “Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a esforzarnos más para recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. Nos comprometemos a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización. Nos comprometemos a proporcionar acceso a recursos eficaces cuando la información o los registros correspondientes sean retenidos indebidamente, incluso mediante una supervisión eficaz del proceso de recurso. Reconocemos la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno. Nos comprometemos a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, y nos comprometemos a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible”.

Por otra parte, hay varias formas de garantizar la imparcialidad de la Administración (por ejemplo, cuidando la selección y la formación de los empleados públicos y garantizando su independencia del poder político y económico, o bien asegurando iguales oportunidades de participación a todos los sujetos interesados en la terminación del procedimiento) pero una de las más eficaces consiste, sin duda, en hacer visible a todos los interesados el proceso decisorio mediante el que la Administración ordena los intereses y define el fin público en el caso concreto, porque la consciencia de ser potencialmente observados durante tal actividad constituye el mejor disuasor de comportamientos incorrectos (Arena, 1997).

La transparencia genera los incentivos adecuados para que el comportamiento de las organizaciones se apegue lo más posible a las expectativas sociales (Arellano, 2005; Vergara, 2008). Y, en este sentido, la idea de que el acceso a la información permite a los ciudadanos valorar más adecuadamente las labores del Gobierno requiere que dicha información sea clara y precisa (Velasco Sánchez, 2013).

Finalmente, desde el enfoque de gobierno abierto podemos hablar de una transparencia de dos tipos: proactiva y reactiva. La “transparencia reactiva” implica que, sabiendo los contenidos de los documentos que ya existen, el ciudadano pueda acceder y consultarlos libremente. Conlleva el derecho de poder solicitar a las instituciones públicas toda la información y recibir una respuesta positiva por parte de estas. La “transparencia proactiva” se centra en la obligación de publicación y divulgación activa de información sobre la actividad gubernamental a través de las nuevas tecnologías, de tal manera que se permita supervisar el funcionamiento interno o el desempeño de una organización gubernamental. Implicaría la existencia de un sistema de prestación voluntaria de información fácil, gratuita y adecuada, facilitando que los procedimientos, estructuras y procesos estén disponibles para su valoración. Estos dos aspectos son interdependientes entre sí (Coroján y Campos, 2011).

B) La rendición de cuentas: la otra cara de la transparencia

Según Manuel Villoria (2010), la democracia de calidad exige un gobierno abierto y transparente, que rinde cuentas y exige, además, una sociedad estructuralmente democrática, es decir, donde las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil son democráticas, y donde la propia Administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones.

Ball (citado en Park y Blenkinsopp, 2011) sugiere que la transparencia está empezando a combinarse con la rendición de cuentas en el discurso público sobre la gobernanza democrática. Ello ha permitido verla en base a varios factores: primero, la transparencia es uno de los fundamentos morales de las sociedades democráticas, a través de los derechos de los ciudadanos al acceso de la información gubernamental; segundo, la transparencia es una de las medidas prácticas tomadas para restringir la corrupción, actuar como una fuerza contra el comportamiento corrupto de la burocracia, promoviendo la vigilancia de los ciudadanos para evitar el *rent-seeking*; y tercero, la transparencia tiene un efecto positivo en la confianza y en la rendición de cuentas con la idea de que los ciudadanos monitoreen la calidad de los servicios públicos y motiven a los funcionarios públicos a satisfacer sus necesidades, permitiendo aumentar el grado de confianza ya que ello es un importante principio de la democracia deliberativa. Estos factores nos abren la posibilidad de visualizar tres componentes esenciales cuando pensamos en la transparencia gubernamental: el acceso a la información pública como derecho ciudadano, una burocracia con ética pública, y la confianza institucional.

Por otra parte, la gobernanza adquiere tanto una dimensión representativa como una dimensión de monitoreo. Para hacer posible el Gobierno, los ciudadanos eligen a sus propios representantes. Para que la gobernanza sea real, los mismos ciudadanos

tienen que estar en alerta, exigiendo el derecho a saber lo que sus representantes y los funcionarios designados por el Gobierno están haciendo. La gobernanza democrática, por lo tanto, no trata de la puesta en marcha de políticas específicas, sino más bien del marco normativo — el régimen — en el que las políticas se forman y se ejecutan, de los medios y los métodos por los cuales está diseñada y sostenida mediante ojos vigilantes. En términos de desarrollo, se trata de ciudadanos reclamando al Estado con el fin de hacerlo más sensible, incluyente y capaz de servir a su bienestar y seguridad (Hydén y Samuel, 2011: 20).

Por último, cabe indicar que el grado de efectividad de la transparencia podría explicarse a través de la comprensibilidad y de la información oportuna (Grimmelikhuijsen, 2012). La comprensibilidad logra hacer a la transparencia más operativa para que la información divulgada sea más rápida y fácil de comprender. Y la información oportuna se caracteriza por una vigilancia continua. Esto implica que la “ventana de la transparencia” debe estar siempre abierta y que los sujetos obligados, la organización pública o privada, pueden ser vistos continuamente como responsables (*accountable*) (Heald, 2012). De este modo, Rawlins (2009) llama a las organizaciones a compartir información inclusiva, auditable, completa, precisa, neutral, comparable, clara, oportuna, accesible, honesta y confiable, además de mantenerlas responsables (citado en Birchall, 2011:14).

C) Transparencia y participación

La promoción de formas de gobernanza democrática exige la participación activa de los ciudadanos y el Gobierno por igual, y es allí donde encontramos un terreno fértil para perfilar, proponer y desarrollar iniciativas genuinas de innovación, tanto en el espacio propio de las Administraciones como a nivel social. En cualquier caso, el éxito potencial y el impacto positivo de dichas acciones depende, en gran medida, de considerar que se trata de un terreno intermedio, poroso y flexible,

donde se encuentran de manera transversal los ciudadanos con los Gobiernos y sus Administraciones.

Según Meijer *et al.* (2012), la apertura del gobierno es la medida por la que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de las decisiones. Es entonces, a partir de esta apertura, cuando podríamos decir que la producción de datos e información tiene valor en sí misma.

Para Albert J. Meijer (2012), en esta época de la transparencia gubernamental (*government transparency*), algunos de los temas fundamentales que deben ser abordados son: la relación conceptual entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana; la naturaleza y los efectos de los mecanismos de la transparencia fiscal; el efecto de la transparencia en la confianza del gobierno; el efecto de la transparencia interinstitucional en el control parlamentario; y la relación empírica entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana. Tales cuestiones relacionadas con la transparencia del gobierno llevan a dicho autor a preguntarse lo siguiente: ¿la transparencia es creada por presiones desde fuera (ciudadanos, *stakeholders*, medios de comunicación) o por tensiones internas de los sistemas gubernamentales? ¿Cuáles son los sectores que se han hecho más transparentes? ¿Cómo usan la transparencia los ciudadanos, *stakeholders* y los medios de comunicación? ¿Cambia la transparencia el comportamiento de los funcionarios públicos y de las organizaciones públicas?

En definitiva, podemos apreciar que gran parte de la discusión sobre la transparencia del gobierno se focaliza sobre la relación entre la disponibilidad de la información (*government transparency*) y el uso de esta información por ciudadanos y resto de *stakeholders* (participación) y que esta relación no está exenta de conflicto.

D) La importancia de las nuevas tecnologías

Algunos sostienen que un gobierno abierto es resultado del cambio tecnológico, donde la web 2.0 juega un rol fundamental y el centro de su análisis son las tecnologías de información (Criado, 2016). Para Maríñez (2013) en la actualidad, bajo los ejes de la transparencia, la participación y la colaboración, el gobierno abierto se ha posicionado como una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del gobierno y la modernización de la Administración Pública, tomando exclusivamente como base las tecnologías de información⁴².

Akutsu y Pinho (2002) afirman que el cambio que producen las nuevas tecnologías de la información puede contribuir a la transformación del escenario político y social en una democracia más efectiva y en una sociedad más democrática. Eso ocurre porque en este escenario los ciudadanos poseen mayor acceso a informaciones relativas a la gestión de los administradores públicos, permitiéndoles entender, evaluar y escoger mejor a sus gobernantes.

⁴² Al respecto, la Declaración de Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) incita a aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más eficaz y responsable. A su vez, incluye el siguiente compromiso: “Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración. Tenemos la intención de aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones. Nos comprometemos a crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas. Reconocemos que el acceso equitativo y asequible a la tecnología es un reto y nos comprometemos a buscar una mayor conectividad en línea y móvil, al mismo tiempo que identificamos y promovemos el uso de otros mecanismos para la participación ciudadana. Nos comprometemos a hacer que participen la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas eficaces y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías a fin de empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno. Reconocemos también que un mayor acceso a la tecnología implica apoyar la capacidad de los gobiernos y los ciudadanos para su uso. Nos comprometemos a apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados públicos y los ciudadanos. También entendemos que la tecnología es un complemento y no un sustituto de una información clara, aprovechable y útil”.

Aunque Meijer *et al.* (2012) indican que la transparencia gubernamental no puede dejarse solamente en manos de los técnicos o bien de la tecnología, sino que debería administrarse un proceso complejo de decisiones para abrir la información gubernamental.

A su vez, el cambio en la política y en la Administración Pública inducido por el avance tecnológico ha venido siendo estudiado por Christopher Pollitt (2010/2011), para el cual dicho avance resulta fundamental en el desarrollo de la Administración en una variedad de formas. Influye sobre el tiempo y lugar en que los ciudadanos interactúan con el Gobierno, sobre la naturaleza de los servicios públicos, sobre la reglas que pretendidamente regulan el proceso de decisión pública, sobre los recursos (también las ganancias) y, finalmente, aunque no de modo exhaustivo, tanto sobre el tipo de personal que se necesita emplear en el sector público como sobre el tipo de ciudadanos que somos capaces de ser. Elementos todos ellos que deberemos tomar en cuenta en cualquier proceso de diseño e implementación de políticas de transparencia, dentro del actual paradigma del gobierno abierto, habida cuenta del fuerte componente tecnológico que el mismo presenta.

Por último, Bertot *et al.* (2010b) demuestran que las tecnologías sociales disponibles hoy en día son por lo general transformativas, con una especial incidencia en aspectos como la transparencia y la anticorrupción. Y aunque hay retos y barreras a la implementación, es posible superar estos desafíos a través de una combinación de voluntad política y tecnología, pudiendo las TIC generar un ambiente de apertura que identifique los comportamientos corruptos.

4. LA TRANSPARENCIA COMO FENÓMENO NORMATIVO

El acceso a la información pública ha sido reconocido como uno de los pilares de la rendición de cuentas gubernamental y, por ello, se ha dado un especial impulso a las propuestas de reforma legislativa en la materia (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006; Banisar, 2006; Bertoni, 2011; Michener y Bersch, 2011)⁴³.

Si bien la primera norma relativa al acceso a la información se remonta al siglo XVIII (nos referimos a la Ley Sueca de Libertad de Prensa, o “tryckfrihetsförordningen” de 2 de diciembre de 1776) no será hasta finales del siglo XX y la primera década del siglo XXI, que un creciente número de países hayan introducido legislación para asegurar el acceso a la información pública gubernamental. Así, mientras en 1990 solo trece países contaban con leyes en la materia, para el 2011 ya eran ochenta, y una veintena más trabajaban en su aprobación (Wignaraja y Gebrehiwot, 2011). Este tipo de reformas se concentra, sobre todo, en los aspectos de legitimidad del ejercicio del poder por medio de acercar o abrir el gobierno a los ciudadanos, más que en aumentar la capacidad administrativa del Gobierno.

Por consiguiente, un gran número de leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública han sido ya promulgadas, acompañando una tendencia mundial hacia una mayor transparencia (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006). Los diferentes países, a la hora de legislar, se debaten entre una visión estrecha de mero acceso a documentos administrativos y otra visión más amplia y fuerte relativa al acceso a la información pública como un derecho fundamental⁴⁴. E incluso, desde

⁴³ Sin embargo, pocos han sido los análisis empíricos sobre los distintos factores que contribuyen — además de una buena legislación — al éxito o fracaso de los esfuerzos por eliminar la opacidad en la gestión gubernamental (Roberts, 2006; Martial *et al.*, 2011; Worthy, 2010; Cejudo *et al.*, 2011).

⁴⁴ *Vid. ut supra* nota al pie núm. 36.

algunos sectores — como la organización internacional Access Info Europe (2006) — se promueve su protección como un derecho humano emergente.

En cualquier caso, siguiendo a Salazar (2014), la proliferación mundial de legislación en materia de transparencia y acceso a la información (Michener, 2011; Banisar, 2016) puede verse como parte fundamental de políticas más amplias de probidad y reducción de la discrecionalidad.

Como vemos, en los últimos tiempos la transparencia adquiere el carácter de verdadero fenómeno político-social que encuentra su reflejo (e impulso) en el ordenamiento jurídico. De este modo, podemos establecer cuatro grupos de normas que regularían esta materia: los tratados y acuerdos internacionales, la normativa comunitaria, la normativa estatal y la normativa autonómica⁴⁵. A su vez, dichas normas las debemos complementar por la jurisprudencia emanada, principalmente, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

A) Tratados y acuerdos internacionales

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴⁶. Su art. 19 afirma que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; y que este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir

⁴⁵ A este conjunto normativo hay que añadir las ordenanzas y reglamentos normas aprobadas por las diversas entidades locales, en función de su potestad reglamentaria establecida por el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. A tal efecto la FEMP dispone de una Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización descargable desde su página web (<http://femp.femp.es/files/566-1611-archivo/Ordenanza%20Transparencia,%20Acceso%20y%20Reutilizaci%C3%B3n%20de%20la%20informaci%C3%B3n.pdf>) [Fecha de consulta: 02/10/16].

⁴⁶ Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴⁷. El art. 19 recoge el derecho a la libertad de expresión, reconociendo, asimismo, que este derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁴⁸. En particular, su art. 9 se refiere a la contratación pública y la gestión de la hacienda pública, señalando que cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción; indicando, además, que estos sistemas, deberán abordar, entre otros, la difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación o la formulación previa de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública. Por otra parte, su art. 10 regula la información pública, indicando que cada Estado Parte, de conformidad asimismo con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas necesarias para aumentar la transparencia en su Administración Pública, incluso en lo relativo a su organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Finalmente, su art. 13 se refiere a la participación de la sociedad, de manera que insta a cada Estado Parte a adoptar medidas adecuadas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público — como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, y las organizaciones con base en la comunidad — en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a

⁴⁷ Hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. Instrumento de ratificación de España de 13 de abril de 1977 y publicación en el BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977.

⁴⁸ Hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003. Instrumento de ratificación de España de 23 de junio de 2006 y publicación en el BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006.

la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como la amenaza que esta representa. Esta participación debería reforzarse con medidas como el aumento de la transparencia y la promoción de la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones, o la garantía de acceso eficaz del público a la información.

B) Normativa comunitaria europea

- La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴⁹. Cuyo art. 11 se refiere a la libertad de expresión y de información, indicando que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión y que este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. A su vez, el art. 42 regula el derecho a acceso a los documentos, señalando que todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵⁰. Su art. 15 indica que, a fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura (el cual supone, a tenor de lo dispuesto en el art. 1 del Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible). Asimismo se indica que se reconoce el derecho de los ciudadanos de la Unión (así como de las personas físicas o jurídicas que residan o que tengan su domicilio social en un Estado miembro) de acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

⁴⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

⁵⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 83, de 30 de marzo de 2010.

- El Reglamento (CE) N° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Esta norma desarrolla los principios de apertura y de transparencia en la toma de decisiones, teniendo por objeto el “garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo”.

C) Normativa estatal

A nivel estatal, la principal normativa reguladora de la transparencia y el acceso a la información pública viene configurada por las siguientes normas:

- Constitución Española de 1978. El art. 20 reconoce y protege el derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción; así como a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. Por otra parte, el art. 23 indica que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (para lo cual es evidente que será necesario dotar de información adecuada y oportuna a dicha ciudadanía). Finalmente, el art. 105 dispone que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

- Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Esta contiene entre sus finalidades (art. 1) el promover la

proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general⁵¹.

- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Tiene por objeto (art. 1) la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organizaciones del sector público, y sin perjuicio del régimen

⁵¹ Cabe tomar en cuenta que desde el día 2 de octubre de 2016 se halla en vigor la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya Disposición derogatoria única deroga la Ley 11/2007, así como buena parte del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. La propia Ley 39/2015, supone un impulso definitivo al uso de las TIC por parte de las Administraciones Públicas. De este modo, en su Preámbulo se indica lo siguiente:

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación también ha venido afectando profundamente a la forma y al contenido de las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas.

Si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de estas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no solo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.

Por otra parte, la regulación de esta materia venía adoleciendo de un problema de dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí, de lo que es muestra la sucesiva aprobación de normas con incidencia en la materia, entre las que cabe citar: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Ante este escenario legislativo, resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en

aplicable al derecho de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora.

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta norma ha supuesto un hito en la regulación de la transparencia y el acceso a la información pública en España, país que se dota con retraso de una norma de este tipo (Villoria, 2014b:13-14), y ello a pesar de que el propio Preámbulo reconoce que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política; y que “[solo] cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”. Por otra parte, el art. 1 de la ley indica que su objeto específico es “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.

D) Leyes autonómicas

De un modo progresivo también las Comunidades Autónomas se van sumando a esta “carrera por la transparencia”, de modo que en la actualidad la mayoría de ellas han promulgado leyes reguladoras de la materia, cuyos efectos se circunscriben a su ámbito territorial.

un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.

Las principales normas autonómicas aprobadas hasta el momento han sido las siguientes:

- Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas de la Administración Pública gallega.
- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Buen Gobierno de Navarra (modificada de modo sustancial por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril).
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la La Rioja.
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

- Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

- Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia (deroga la anterior Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas de la Administración Pública gallega).

E) Jurisprudencia

Las principales resoluciones judiciales a tomar en cuenta en materia de transparencia administrativa quedan resumidas en el cuadro siguiente:

Cuadro 5. Jurisprudencia de organismos internacionales en materia de transparencia administrativa

ÓRGANO JURISDICCIONAL	RESOLUCIÓN JUDICIAL
Tribunal Europeo de Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - STEDH (Sección 2ª) de 14 de abril de 2009, casi Tarsasag a Szabadsagjogokert contra Hungría. - STEDH de 26 de mayo de 2009, caso Kenedi contra Hungría. - STEDH (Sección 2ª) de 25 de junio de 2013, caso Youth Initiative for Human Rights contra Serbia. - STEDH de 28 de Noviembre de 2013, caso Österreichische Vereinigung Zur Erhaltung, Stärkung Und Schaffung Eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes contra Austria.
Tribunal de Justicia de la Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> - STJUE de 30 de abril de 1996, caso C-58/94, Reino de los Países Bajos contra Consejo de la Unión Europea. - STJUE (Pleno) de 6 de diciembre de 2001, caso C- 353/99 P, Consejo de la Unión Europea contra Heidi Hautala. - STJUE, de 13 de abril de 2005, caso T-2/03, Verein für Konsumenteninformation contra Comisión de las Comunidades Europeas. - STJUE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007, caso C-64/05 P, Suecia contra IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH y otros. - STJUE (Gran Sala) de 1 de julio de 2008, casos acumulados C-39/05 P y C-52/05 P, Maurizio Turco contra Consejo de la Unión Europea. - STJUE (Gran Sala) de 29 de junio de 2010, caso C-28/08 P, Comisión Europea contra The Bavarian Lager Co. Ltd. - STJUE (Sala Primera) de 17 de octubre de 2013, caso C-280/11 P, Consejo de la Unión Europea contra Access Info Europe. - STJUE (Sala Primera) de 3 de julio de 2014, caso C 350/12 P, Consejo de la Unión Europea contra Sophie in't Veld.
Tribunal Constitucional	- STC 161/1988, de 20 de septiembre de 1988.
Tribunal Supremo	<ul style="list-style-type: none"> - STS de 30 de enero de 1989, Sala de lo Contencioso, procedimiento especial Ley 62/1978. - STS de 30 de marzo de 1999, Sala de lo Contencioso, recurso de casación. - STS de 14 de noviembre de 2000, Sala de lo Contencioso, recurso de casación. - STS de 19 de mayo de 2003, Sala de lo Contencioso, recurso de casación

Fuente: elaboración propia a partir de Hernández López (2015)

CAPÍTULO II. LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

1. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PÚBLICA

Las Administraciones Públicas pueden llevar a cabo su actuación de forma unilateral — ejerciendo funciones regulatorias, de expropiación, de autorización, de sanción, etc. —, pero este no sería su único modo de actuar. De hecho, ante la insuficiencia de medios propios suficientes para desarrollar su gestión de un modo autónomo y aislado, se precisa de la colaboración de diversos operadores jurídicos y económicos. Esto es, se trata de buscar un agente externo, habitualmente privado, que colabore con el sector público en la consecución de sus fines. De manera que lo habitual es que un organismo público, a la hora de ejecutar una determinada infraestructura, prestar un servicio o adquirir bienes, acuda a los procedimientos de contratación legalmente establecidos.

En este orden de cosas, la actividad contractual pública, hace propias las instituciones del Derecho Común (las obligaciones y los contratos), aunque adaptándolas a la naturaleza jurídico-pública de la relación. Y si por contrato entendemos una convención o acuerdo de voluntades para la creación de una obligación (arts. 1089, 1254 y concordantes del Código Civil Español), a la hora de aplicar dicha figura al ámbito administrativo se ponen de relieve una serie de prerrogativas que solo a los poderes públicos corresponden. Todo ello sin perjuicio de que los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o privado, en función del sujeto contratante y el objeto del contrato⁵².

⁵² Si bien el art. 4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público contiene una serie de negocios y relaciones jurídicas excluidos de su aplicación (entre ellos los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad

La actividad contractual de las Administraciones Públicas adquiere una doble categorización. Desde un punto de vista instrumental, es la forma habitual de obtener compromisos con terceros para que, a cambio de una contraprestación, estos ejecuten una obra, presten un servicio o entreguen un suministro. Desde una perspectiva económica, se manifiesta como verdadero motor del mercado global, pues, como veíamos anteriormente, ocupa un volumen de entre el 15 y el 20 por ciento del Producto Interior Bruto a nivel mundial (Lamy, 2011).

Esta actividad contractual se rige por un conjunto de normas a nivel Estatal o regional⁵³ que, en términos generales, se dictan conforme a los criterios establecidos desde un ámbito geográfico más amplio, de carácter internacional, como sucede con los países pertenecientes a la Unión Europea⁵⁴ y que, a su vez, vienen orientadas por otras directrices de vocación mundial⁵⁵.

Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley), los cuales se regularán por sus normas especiales, en todo caso se aplicarán los principios de la propia esta Ley de contratos para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

⁵³ En el caso de España, destaca el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

⁵⁴ En particular, deben tomarse en cuenta la nuevas directivas del Parlamento Europeo y del Consejo: Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública; Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales; Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; y Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

⁵⁵ Al respecto, debe hacerse referencia al Acuerdo de Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio suscrito en el año 1994, cuyo texto fue revisado en marzo de 2012. Cabe señalar que su Preámbulo reconoce “la importancia de disponer de medidas transparentes en materia de contratación pública, de llevar a cabo las contrataciones de forma transparente e imparcial y de evitar conflictos de intereses y prácticas corruptas, en consonancia con los instrumentos internacionales aplicables, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. Por otra parte, su artículo XVI se refiere a la “Transparencia de la información sobre la contratación”, incluyendo los siguientes aspectos: (1) Información para los proveedores; (2) Publicación de información sobre la adjudicación; (3) Conservación de la documentación y los informes y rastreo de los registros electrónicos; y (4) Recopilación y comunicación de estadísticas. Y su art. XVII se refiere a la “Divulgación de la información”, teniendo en cuenta los aspectos relativos a: (1) Suministro de información a las partes; y (2) No divulgación de información (p.ej. se indica al respecto que, en términos generales, “ninguna Parte, incluidas sus entidades contratantes, facilitará a ningún proveedor en particular información que pueda perjudicar la competencia leal

Siendo que la actividad contractual de las Administraciones Públicas se revela como una de las actividades de la Administración al servicio de las políticas públicas en que la transparencia ejerce una mayor influencia, para la OCDE (2007:10) la transparencia y la rendición de cuentas han sido reconocidas como condiciones clave para promocionar la integridad de los procedimientos de contratación y luchar contra la posible corrupción a ellos asociada. Todo lo cual debe ser equilibrado con otros imperativos de la buena gobernanza, como el asegurar un uso eficiente de los recursos públicos — *administrative efficiency* — o proveer garantías para una justa competición (es decir, que la competencia no resulte adulterada).

Arrowsmith (2005), sugiere que, en general, en la contratación pública, la transparencia adopta cuatro dimensiones distintas: la publicidad de los contratos; la publicidad de las disposiciones aplicables al proceso; los límites a la discrecionalidad; y la provisión de elementos para el cumplimiento de las normas y su verificación.

Pero, a su vez, no podemos olvidar que la complejidad de la actividad contractual implica la colaboración y participación de diversos tipos de actores, con intereses también diferenciados: Administraciones Públicas que licitan; otras Administraciones o poderes públicos que coparticipan (financiando, coordinando, etc.) o que supervisan y controlan; operadores económicos en concurrencia, que pugnan por resultar adjudicatarios de un contrato público; y la ciudadanía, como receptora de los servicios pero también como pagadora de sus impuestos que, como tal, resulta interesada en un procedimiento limpio y en una utilización eficiente de los recursos públicos. Por lo tanto, como vemos, la necesidad de transparencia trasciende de las tradicionales relaciones contratante-contratista, adquiriendo actualmente una dimensión más global.

entre proveedores”).

Cabe destacar que con la introducción y desarrollo de las TIC se produce un impulso definitivo a la transparencia aplicada en el ámbito contractual. De hecho, la e-Contratación⁵⁶, como fenómeno de innovación en materia de contratación pública, se manifiesta como un instrumento que *per se* facilita la transparencia (Joongi, 2006; González Alonso, 2009; Vaidya, 2009:3; Gardenal, 2010; Moreno Molina, 2011; Elezi y Harizaj, 2012; Neupane *et al.* 2012a, 2012,b; Alaweti *et al.*, 2013; Valadares Tavares, 2013; Caño, 2013; Pintos, 2014; Romeu *et al.*, 2014a, 2014b), al promover la apertura de datos (Álvarez *et al.*, 2011). En un mundo altamente tecnificado (y que cada día tiende más a serlo), el mayor o menor nivel de transparencia depende hoy por hoy, en gran parte, de la promoción y uso que de dicha tecnología se realice.

2. LA PUBLICIDAD Y LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

A) El impulso europeo de la transparencia

En el ámbito regional europeo, el impulso de la transparencia adquiere un carácter no solo ético y político, sino también, y de forma relevante, jurídico y económico.

Tras varias décadas de dictadura, y superado el período de la transición hacia la democracia, España se integra en la Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1986. Aunque se ha criticado, no sin fundamento, el carácter esencialmente mercantilista de esta nueva Europa, con limitaciones importantes en cuanto a la definición y protección de los derechos sociales de la ciudadanía (Pérez Pérez,

⁵⁶ La Comisión Europea, en su Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea SEC (2010) 1214, entiende la e-Contratación como la introducción de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de las instituciones gubernamentales y demás organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas. Ello implica la sucesiva incorporación de procedimientos electrónicos que sustentarán las diversas fases del proceso de contratación: desde la propuesta de inicio del expediente hasta la facturación y pago.

2006), el acercamiento político de nuestro país a sus vecinos geográficos ha supuesto cierta modernización de las instituciones nacionales y de los principios y valores que las sustentan.

Cotino (2003) destaca que la gobernanza, como nueva forma compleja de gobernar, conlleva en el ámbito de la Unión Europea una conexión íntima con la transparencia⁵⁷. Así, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (aprobado el 25 de julio de 2001, gracias al impulso directo del Presidente de la Comisión Romano Prodi) recoge los “principios acumulativos” de la buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Principios que, además de ser la base de la democracia y del Estado de Derecho en los Estados miembros, pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno, y se hallan íntimamente relacionados con la transparencia y el control. De hecho, para Gómez Asensio (2013), el Libro Blanco aborda la cuestión de cómo la UE utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos y la forma en que se ejercen estos poderes con el objetivo de abrir el proceso de decisión política, para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad, todo ello con el ánimo de conseguir una conexión más directa entre la Unión y sus ciudadanos de la que nazcan políticas más efectivas⁵⁸.

E incluso con anterioridad al Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea la transparencia ya había sido objeto de atención por parte de las instituciones comunitarias. En particular, la Declaración núm. 17 aneja al Tratado de la Unión Europea (1992), relativa al derecho al acceso a la información indica lo siguiente:

⁵⁷ Para Natera (2004) el concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, pero también del mercado, que se caracteriza por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Y, de hecho, según Villoria (2012), el gobierno abierto se inserta en toda la corriente de la buena gobernanza, como un instrumento eficaz en la promoción de integridad gubernamental y altamente sofisticado en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, con cuatro marcos o ideas confluyentes en el mismo: a) el gobierno promotor de bienestar a partir de la capacidad regulatoria, b) el gobierno transparente que rinde cuentas, c) el gobierno participativo y promotor de civismo, y d) el gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

⁵⁸ Aunque no podemos olvidar tampoco el alto grado de desafección ciudadana respecto del proyecto europeo y de las autoridades europeas, como se ha encargado de documentar Etzioni (2008).

La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones.

La transparencia en el seno de la Unión se verá reforzada por la Declaración de Birmingham, de 16 de octubre de 1992, así como por las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre del mismo año. Sin embargo, el respaldo definitivo a la misma, con repercusión directa incluso sobre los Estados miembros, se produce con el *Informe Sutherland* sobre el “Mercado Interior después de 1992: responder al reto”, que contiene 38 recomendaciones sobre el modo en que la Comisión y los Estados miembros deberían hacer frente al desafío que supone la creación del Mercado Interior europeo⁵⁹. Así, tal y como destaca Boixareu (1993), los Estados miembros deberán fomentar la transparencia a la hora de transponer y aplicar el Derecho Comunitario, lo que se desprende de las Recomendaciones núm. 7, 10 y 13, siendo que, en particular, esta última señala que es imprescindible que los Estados miembros emprendan una acción más sistemática a fin de promover el conocimiento de su legislación de transposición, asegurar la publicidad de sus estructuras de inspección, de control y de certificación, y, en general, informar ampliamente a los consumidores y a los profesionales de los derechos y obligaciones que les reconoce la legislación comunitaria.

B) Regulación europea versus regulación estatal

En este orden de cosas, el Derecho de la Unión Europea adquiere, hoy por hoy, el carácter de ordenamiento jurídico global administrativo y de la contratación pública (Pintos, 2016) con una incidencia de primer orden sobre los Estados miembros.

⁵⁹ Informe disponible en <http://aei.pitt.edu/1025/> [Fecha de consulta: 25/08/16].

De hecho, tanto en el denominado Derecho originario⁶⁰, como en el Derecho derivado⁶¹ de la Unión Europea, existen normas con incidencia directa no solo sobre la actividad genérica desarrollada por las diversas Administraciones Públicas nacionales, sino también, de modo más concreto, sobre la materia de contratación pública⁶².

Así por ejemplo, en relación con el Derecho originario, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFE) establece una serie de principios aplicables a la contratación pública como son el de igualdad y no discriminación por razón de la nacionalidad o el de transparencia. Todos los principios sobre los que descansa la normativa comunitaria del sector, además de estar fuertemente interrelacionados, obedecen a un objetivo común: garantizar la real y efectiva apertura de los mercados de contratos públicos de los Estados miembros, promoviendo la existencia de un auténtico mercado único de la contratación pública a escala comunitaria (Valcárcel, 2013).

Por otra parte, son diversas las normas de Derecho derivado que concretamente regulan la contratación pública, entre las que cabe destacar las directivas⁶³ pues, de

⁶⁰ Conformen el Derecho originario los tratados originarios de las Comunidades Europeas (Tratado de París, de constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, CECA; y los Tratados de Roma, de constitución de la Comunidad Económica Europea, CEE, y de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, EURATOM), además de las diversas modificaciones de estos (Tratado de Bruselas, Tratado del Acta Única Europea, Tratado de Maastricht o de la Unión Europea, Tratado de Ámsterdam, Tratado de Lisboa).

⁶¹ El Derecho derivado lo conforman las normas y los actos jurídicos de las instituciones de la Unión Europea. Este derecho se compone de actos típicos y atípicos. Dentro de los actos típicos encontramos las Directivas, Decisiones, Recomendaciones y los Dictámenes. Entre los actos atípicos hallamos los principios generales del Derecho. El Derecho derivado está supeditado jerárquicamente a lo dispuesto por el Derecho originario. Sin embargo, entre unas y otras modalidades de actos que conforman el Derecho derivado no existe dicha jerarquía sino que se aplica el principio de competencia.

⁶² Pese a la relevancia que la actividad contractual pública supone para la Unión Europea, los tratados constitutivos no le dedican una mención expresa, de manera que será el Derecho derivado, pues, el que se ocupe a fondo de la materia, tanto desde la defensa de la libre competencia como en el establecimiento de un marco común de coordinación en la contratación (Oller Rubert, 2010).

⁶³ Las directivas europeas son disposiciones normativas del Derecho comunitario, de carácter vinculante para los Estados, aunque dejando a las autoridades internas de dichos Estados su

hecho, se trata del instrumento más comúnmente utilizado para establecer la regulación jurídica de la contratación pública a nivel comunitario.

La Directiva europea 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, recogió expresamente un limitado ámbito de ordenación, pues, en principio, solo se aplicaría a los contratos a partir de cuantías ciertamente elevadas (*Contratos SARA*)⁶⁴, al considerar que los mismos, dada su gran relevancia económica, adquirirían interés para el común de países de la Unión Europea⁶⁵. No obstante, es reiterada la jurisprudencia del TJCE⁶⁶ que establece que, aunque determinados contratos no están sujetos al estricto régimen procedimental de las directivas comunitarias, ello no supone que no sean aplicables los principios que recogen las mismas, como el de igualdad de trato, no discriminación y transparencia, los cuales, en última instancia, emanan del Derecho comunitario originario (Sentencias TJCE Teleaustria C-324/98, Comisión/Francia C-264/03, Parking Brixen C-458/03, Wall C-91/08, Comisión/Irlanda C-229/09).

incorporación al Derecho interno, eligiendo estos la forma y medios adecuados para ello, mediante el procedimiento que se conoce como “transposición”.

⁶⁴ Establece los umbrales originarios en 6.242.000 € respecto de los contratos públicos de obras; 249.000 € o 162.000 € respecto de contratos de servicios y suministros, dependiendo del objeto de los mismos.

⁶⁵ Siguiendo la Exposición de Motivos de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, “Como medio para identificar el ámbito normativo supeditado a las prescripciones de las directivas comunitarias se ha acuñado la categoría legal de *contratos sujetos a regulación armonizada* — *Contratos SARA* —, que define los negocios que, por razón de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía, se encuentran sometidos a las directrices europeas. La positivación de esta categoría tiene por finalidad permitir la modulación de la aplicabilidad de las disposiciones comunitarias a los distintos contratos del sector público, restringiéndola, cuando así se estime conveniente, solo a los casos estrictamente exigidos por ellas. Por exclusión, utilizándolo de forma negativa, el concepto también sirve para definir el conjunto de contratos respecto de los cuales el legislador nacional tiene plena libertad en cuanto a la configuración de su régimen jurídico”.

⁶⁶ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en la actualidad, Tribunal de Justicia de la Unión Europea).

Sin embargo, la transposición de las directivas europeas al Derecho español no ha sido fácil ni, por otra parte, resulta exenta de polémica. La falta de cumplimiento adecuado del Derecho comunitario de la contratación pública ha sido una constante en España en los últimos años (Moreno Molina, 2009). De hecho, España parte de una tradición de incumplimiento por no transposición de las directivas que llegó a ser muy grave, con diversas condenas por parte del TJCE, destacando al respecto la Sentencia de 17 de noviembre de 1993 (Piñar, 2004). Al respecto, el Consejo de Estado, en su Informe del año 2010 sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario, considera que, posiblemente, elementos como la disparidad de conceptos manejados o la distinta articulación de los sistemas de contratación en los Estados miembros se encontrarían en el origen de esta circunstancia⁶⁷.

Si las directivas de 2004 supusieron un impulso a la transparencia de los procedimientos de contratación pública, con la Directiva de contratación pública de 2014 la transparencia sale reforzada⁶⁸. Y, por ejemplo, el hecho de que se haga una apuesta definitiva por la contratación electrónica, es una muestra de esta voluntad de intensificar la apertura de la información. Así pues, su Considerando 52 determina que los medios de información y comunicación electrónicos deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, puesto que ayudan a simplificar la publicación de los contratos, aumentando la eficiencia y la transparencia de los

⁶⁷ Informe disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf> [Fecha de consulta: 09/10/16].

⁶⁸ En la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE el término "transparencia" se utiliza hasta en 22 ocasiones (frente a las 12 veces que lo hacía la anterior Directiva de 2004). Se refiere a la configuración de la misma como principio genérico (Considerando 1) y, asimismo, a su concreta aplicación en diversos aspectos contractuales: el procedimiento de licitación con negociación, que requiere documentar, a su vez, todas las fases del mismo, y también en los procedimientos que incluyan diálogos con los licitadores (Considerandos 45 y 82); la utilización de los medios de información y comunicación electrónicos (Considerandos 52 y 80); la comunicación oral con los licitadores y su relación con la igualdad de trato (Considerando 58); los acuerdos marco (Considerando 61); los catálogos electrónicos (Considerando 68); la contratación transfronteriza (Considerando 73); la adjudicación de los contratos (Considerando 90); las relaciones entre poderes adjudicadores y subcontratistas (Considerando 105); las rescisiones de contrato debidas a deficiencias en la ejecución (Considerando 110); los contratos de "servicios a las personas", que incluyen ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos (Considerando 114); o la garantía de procedimientos adecuados, incluyendo "la lucha eficaz contra la corrupción y el fraude" (Considerando 126).

procedimientos de contratación. Se adopta una comunicación totalmente electrónica, en particular por lo que respecta a la presentación de ofertas o solicitudes de participación, en todos los procedimientos de licitación, con un período de transición de 30 meses⁶⁹.

Finalmente, tampoco podemos olvidar que la publicidad y transparencia — tanto en el ámbito del Derecho comunitario como en el estatal, y a pesar de la difícil convivencia entre ambos ordenamientos — son principios transversales que alcanzan a todos los contratos, independientemente de su cuantía y de su naturaleza jurídica, manifestándose en la totalidad de fases del procedimiento de contratación (Pintos, 2013), esto es, desde su preparación y adjudicación hasta sus efectos, cumplimiento y extinción.

B) Los momentos de preparación y adjudicación del contrato

La actividad contractual de una Administración Pública conlleva siempre un componente político o de oportunidad elevado. En este sentido, la propia decisión de, pongamos por caso, ejecutar una concreta obra de remodelación urbana, implica múltiples aspectos de carácter discrecional: desde la decisión misma de realizar “esa” obra y no otra, al procedimiento a elegir para la selección del adjudicatario.

Los poderes públicos deben, pues, desarrollar su actividad contractual bajo criterios de efectiva transparencia, a fin de ofrecer luz sobre la misma y alejándolos de este modo de comportamientos arbitrarios, proscritos por la Constitución Española (art. 9.3).

⁶⁹ Aunque la propia directiva contiene la siguiente limitación (Considerando 52): no se debe obligar a los poderes adjudicadores a tratar electrónicamente las ofertas, ni a exigir la evaluación electrónica ni el tratamiento automatizado; asimismo, ningún elemento del procedimiento de contratación pública tras la adjudicación del contrato debe estar sujeto a la obligación de utilizar medios electrónicos de comunicación, como tampoco debe estarlo la comunicación interna en el marco del poder adjudicador.

Al hilo de lo anterior, el propio artículo 22.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público indica:

Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.

Este precepto es una concreción de la necesaria motivación que requieren, con carácter general, los actos discrecionales de la Administración. Tal y como señala nuestro Tribunal Supremo “una cosa son los motivos del acto y otra muy distinta la motivación, pues lo primero es la causa por la que se decide, pero lo segundo constituye la exigencia formal de que se expresen las razones que sirvan de fundamento a la decisión” (Sentencia de 15 de julio de 1999).

Sin embargo, consideramos que podría (y también debería) irse incluso más allá. En tiempos líquidos (Bauman, 2007) y cargados de riesgo (Beck, 1998) resulta conveniente, y hasta necesario, vincular la contratación a la correspondiente planificación estratégica a abordar por todas y cada una de las Administraciones Públicas, sometiendo los documentos que la misma genere a pública discusión, aprobación y posterior publicación⁷⁰. Solo de este modo podría asegurarse la

⁷⁰ De hecho, en materia de subvenciones, la necesidad de aprobar un plan estratégico es ya una exigencia, establecida por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre (art. 8), con nulidad de pleno derecho del procedimiento en caso de incumplimiento de omisión de dicho trámite previo (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 2012).

eficiente utilización de los fondos públicos, que tanto la publicidad y la transparencia promueven.

Los posibles contactos previos de los poderes públicos, en su calidad de poderes adjudicadores de contratos, con las empresas, como sucede con las denominadas “consultas preliminares del mercado”, resultan también un campo de actuación en que debe tomarse en cuenta especialmente dicho principio de transparencia⁷¹. De hecho, es seguro que la opacidad en este momento pre-contractual puede poner en entredicho la efectiva aplicación de los principios de libre concurrencia y de acceso a las licitaciones públicas en condiciones de igualdad.

Por otra parte, siguiendo las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de abril de 2004 (Socchi di Frutta), 6 de noviembre de 2014 (Cartera dell’Adda) y de 6 de noviembre de 2014 (eVigilo), resulta necesario que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en los pliegos de condiciones. La finalidad es que, en primer lugar, todos los licitadores informados de modo razonable, puedan comprender su alcance exacto y realizar una interpretación similar; en segundo lugar, que la entidad encargada de la adjudicación del contrato pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas responden a los criterios previamente establecidos (Gimeno Feliú, 2015:49).

Pero no únicamente deberá motivarse la decisión de realizar el contrato y publicar de forma clara y concisa las condiciones de la licitación. También la selección del concreto procedimiento de contratación exigirá una fundamentación razonada (art. 109.4 TRLCSP).

⁷¹ Los arts. 40 y 41 de la Directiva de Contratos 2014/24/UE incluyen la novedad de regular concretamente estas relaciones previas entre poderes adjudicadores de contratos y empresas.

La Directiva 2004/18/CE recogía los procedimientos abierto, restringido, negociado y de diálogo competitivo. La normativa española los reprodujo, pero añadiendo, además, tanto el contrato menor⁷² como el procedimiento negociado por razón de la cuantía. Estos dos últimos adquieren el carácter de auténticas especies endémicas del ordenamiento jurídico español, ya que el legislador comunitario no los había previsto.

Moreno Molina (2008) subraya que la configuración actual de una y otra figura, contrato menor y procedimiento negociado por razón de su valor, se manifiesta como una verdadera huida de los principios generales de la contratación pública establecidos por el ordenamiento comunitario, llegando a representar “uno de los problemas más graves de la contratación pública en España”⁷³. Nos detendremos, pues, en ambas instituciones jurídicas.

De un lado, el contrato menor es un procedimiento simplificado a utilizar en contratos de cuantía reducida, exigiéndose únicamente la aprobación del gasto e incorporación de la factura al expediente (en los contratos de obras, además, se aportará el correspondiente presupuesto, y cuando así sea necesario, la aprobación del proyecto). No tendrá una duración superior a un año ni será objeto de prórroga.

⁷² El Preámbulo de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público trata el contrato menor como un verdadero procedimiento de adjudicación.

⁷³ Asimismo, Transparencia Internacional España, con motivo de las Elecciones Generales de 2015, remitió una serie de propuestas a los partidos políticos, orientadas a incrementar la transparencia y prevenir de la corrupción, a fin de ser asumidas por sus programas electorales entre las que se halla la siguiente: “Eliminar el procedimiento negociado sin publicidad por la cuantía y limitación del importe que permite la utilización del contrato menor (análisis de las plataformas y herramientas tecnológicas actualmente utilizadas por las Administraciones Públicas para la realización de contratos menores en términos de publicidad)”

(http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/sesenta_medidas_propuestas_tie.pdf)

[Fecha de consulta: 26/08/16].

Se trataría de un procedimiento sencillo y ágil, en el que se excepcionan los principios de publicidad y concurrencia, atendiendo a la limitada incidencia de los mismos para el mercado interior. Todo ello dado que la jurisprudencia comunitaria (Sentencia de 21 de julio de 2005, Asunto C-231/03 *CONAME*, considerando 20) ha sentado el criterio de que en los contratos de escasa trascendencia económica, su adjudicación carecería de interés para los operadores económicos del resto de Estados miembros y que la obligación de publicitar todos los contratos — independientemente de su cuantía — supondría unas rigideces excesivas que incidirían negativamente en la eficacia de las entidades adjudicadoras (Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su informe 16/2012, de 19 de septiembre).

Sin embargo, debemos mostrarnos ciertamente críticos con la configuración actual de este procedimiento de adjudicación, dado el uso indiscriminado del mismo que, a la práctica, se puede llegar a realizar en el seno del sector público español, y el riesgo de posible contravención a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia. Su proceso evolutivo no solo no ha implicado una racionalización de uso, sino que el legislador español ha ido ampliando los umbrales y supuestos de aplicación que, en la actualidad, se hallan en 50.000 € para obras y 18.000 € para otros contratos (cantidades a las que se habrá de sumar el Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente). El alto grado de discrecionalidad con que cuenta una autoridad pública en este tipo de contrataciones supone terreno abonado para prácticas abusivas de todo tipo. Encargos realizados a empresas “amigas” o pagos de favores (pues se permite una libre elección de contratista), precios fuera de control (no se produce la comparación entre ofertas), concatenación de contratos (lo que implica una renovación encubierta de los mismos) son algunas de las manifestaciones de esta “zona de sombra” amparada por el legislador estatal, en que se mueve el contrato menor.

A su vez, cabe indicar que el actual Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público⁷⁴ mantiene las cuantías de los contratos menores y únicamente incorpora (art. 63.4) la obligación de publicar en el Perfil de Contratante determinada información, al menos de forma trimestral. Dicha información incluye su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario⁷⁵.

Si el contrato menor supone un verdadero quebranto del principio de transparencia (Martínez Fernández, 2016:169), de igual modo sucede con el procedimiento negociado, que, a su vez, es el procedimiento de contratación más usado por las Entidades Locales españolas después del contrato menor (Yáñez Sánchez, 2013).

La Directiva 2004/18/CE definía los procedimientos negociados como aquellos en los que los poderes adjudicadores consultan con los operadores económicos de su elección y negocian las condiciones del contrato con uno o varios de ellos. Al respecto, la normativa comunitaria prevé una serie de supuestos excepcionales en los que se puede aplicar el procedimiento negociado (inexistencia de ofertas en un procedimiento abierto o restringido, razones técnicas o artísticas, imperiosa urgencia, etc.); sin embargo, nada se dispone respecto del supuesto especial incorporado por el legislador español, justificado únicamente en la cuantía del contrato. En este caso los límites se hallan, por ejemplo, en la cifra de un millón de euros, para obras; o 100.000 € para suministros y servicios⁷⁶. Es más, nuestra normativa interna exime de la necesidad de publicar anuncios (de invitación a las empresas a que presenten su solicitud de participación) en los supuestos de contratos con cuantía igual o inferior a 200.000 € en obras; o 60.000 € para otro

⁷⁴ <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Borrador%20Anteproyecto%20de%20Ley%20de%20Contratos%20del%20Sector%20P%C3%ABlico-%2017%20abril%202015.pdf> [Fecha de consulta: 26/08/16].

⁷⁵ El art. 8.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, estableció similar obligación de publicación de información, en este caso en el Portal de Transparencia, relativa al contrato menor.

⁷⁶ Arts. 171 a 175 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

tipo de contratos⁷⁷. Cabe recordar que en todos estos supuestos, además, a las cantidades indicadas deberá añadirse el Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente⁷⁸.

Por lo tanto, la configuración de nuestro procedimiento negociado sin publicidad contradice la esencia misma de la publicidad y transparencia, pues, en realidad, se están elevando “de facto” los umbrales del contrato menor. Figura esta que, como hemos visto anteriormente, amparada por la opacidad, es susceptible de prestarse a un gran número de irregularidades.

Es más, las cifras nos indican que este tipos de contratos con mayores dosis de opacidad resultan sumamente atractivos a los poderes públicos. Así pues, siguiendo los datos que ofrece el Registro Público de Contratos del Estado, en el año 2014 el 22,06 % del importe total de los contratos realizados por las Administraciones Locales fue adjudicado por procedimiento diferente del abierto y del restringido; lo

⁷⁷ Art. 177 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

⁷⁸ A partir del 18 de abril de 2016 ha tenido lugar el “efecto directo” de distintos aspectos de las Directivas en materia de contratación de 2014 (Directivas 2014/23, 24 y 25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre adjudicación de contratos de concesión; sobre contratación pública; y sobre contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales). Esta circunstancia ha abierto un debate en cuanto al alcance de dicho efecto directo sobre el procedimiento negociado, con diversos posicionamientos al respecto. Sírvese consultar la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado a los órganos de contratación en relación con la aplicación de las nuevas directivas de contratación pública (<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/informes/Informes%202016/Recomendaci%C3%B3n%20JCCA%20efecto%20directo%20post%20Comisi%C3%B3n%20Permanente%2015%20marzo%202016.pdf>), el documento de los tribunales administrativos de contratación pública titulado “Los efectos jurídicos de las directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva ley de contratos del sector público” (http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_Documento_final_ESTUDIO_aplicacion_directa_de_las_Directivas_b43ec509%232E%23pdf/chk.a1819767e7f5371f26dd16ff0f1edcf3) y la Instrucción 1/2016, de la Dirección General de Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña, sobre la aplicación directa de determinadas disposiciones de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE (http://contratodeobras.com/images/Castellano_Instruccion-1_2016_DG-Cont-Pub-Catalunya.pdf). [Fecha de consulta: 26/08/16].

que incluye el procedimiento negociado, el diálogo competitivo, la contratación directa y otros supuestos en que no consta el procedimiento. Esta cifra se eleva al 49,02 % en el caso de las Diputaciones Provinciales y Regionales.

Tabla 2. Importe de los contratos en la Administración Local por importe de adjudicación (2014)

IMPORTE CONTRATADO POR TIPO DE ENTIDAD LOCAL Y PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN						
Entidades Locales	Abierto		Restringido		Otros (*)	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%
AYUNTAMIENTOS	4.545.710.125	80,60	37.567.143	0,67	1.056.627.923	18,73
CABILDOS/CONSELLS	310.218.855	92,93		0,00	23.610.781	7,07
COMARCAS	18.775.565	88,07		0,00	2.543.805	11,93
CONSORCIOS	75.014.979	91,10	457.545	0,56	6.869.846	8,34
DIPUTACIONES PROVINCIALES Y FORALES	472.417.607	50,60	3.592.579	0,38	457.706.427	49,02
MANCOMUNIDADES	8.641.343	83,72		0,00	1.680.300	16,28
Total general	5.430.778.474	77,35	41.617.267	0,59	1.549.039.082	22,06

Fuente: Registro Público de Contratos (datos a fecha 31-05-2016)

(*) Incluye los contratos adjudicados por procedimiento negociado, diálogo competitivo, contratación directa y aquellos en los que no consta el procedimiento de adjudicación

La simplificación de los procedimientos y la flexibilidad con que debe contar la Administración Pública para llevar a cabo determinadas actuaciones (que,

indudablemente, ofrecen tanto el contrato menor como el procedimiento negociado por razón de la cuantía) no debería estar reñida con la necesidad de publicitar las diversas actuaciones en materia contractual, permitiendo, en la medida de lo posible, la concurrencia competitiva entre licitadores. Máxime si se tienen en cuenta las oportunidades que para la publicidad y la transparencia ofrecen actualmente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En otro orden de cosas, en el proceso que lleva a la selección del contratista cobra especial relevancia la publicación de los anuncios de licitación que, en cada caso, debe realizarse.

Una de las novedades que incorporó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público fue la creación del Perfil de Contratante. Este resultaría, en principio, fundamental para favorecer la transparencia, pues surgió como medio de difusión, a través de Internet, de la información relativa a la actividad que se desarrolla en materia de contratos. Sin embargo, vista la configuración del mismo, el hecho de que, cuando nos hallamos ante un procedimiento negociado, la publicación en el Perfil, pueda sustituir a la que debe realizarse en los boletines oficiales, no fomenta en ningún caso la concurrencia (Vicente Iglesias, 2011). Asimismo, la ley española establece una compleja colección de plazos y medios de publicación (Perfil de Contratante, Plataforma de Contratación del Sector Público, Boletín Oficial de la Provincia, Boletín Oficial del Estado, Diario Oficial de la Unión Europea). Al respecto cabe indicar que la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, estableció lo siguiente:

La Plataforma de Contratación del Estado regulada en el artículo 334 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto

Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, pasará a denominarse Plataforma de Contratación del Sector Público.

En la Plataforma se publicará, en todo caso, bien directamente por los órganos de contratación o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes administraciones y entidades públicas, la convocatoria de licitaciones y sus resultados de todas las entidades comprendidas en el apartado 1 del artículo 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Este carácter central que se le otorga a la Plataforma de Contratos del Sector Público vino impulsado por el anteriormente analizado Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (o Informe CORA)⁷⁹, con la intención de apoyar a las empresas y a la inversión, eliminando así trabas burocráticas, pues de este modo se facilitaría a los operadores económicos el acceso a información agregada sobre contratación pública. Sin embargo, cuando en el momento actual (julio de 2016) se inspecciona el contenido de dicha Plataforma se observa que el grado de cumplimiento del mandato normativo establecido en el año 2013 dista bastante de ser satisfactorio, pues aparece información solo de una pequeña parte de municipios de España y, a su vez, presenta importantes carencias en cuanto a su contenido.

Otro de los aspectos que es necesario destacar es el relativo a la configuración de la Mesa de Contratación, como “órgano competente para la valoración de las ofertas”, siendo incluso potestativa su inclusión en los procedimientos negociados que no requieran publicidad. En el ámbito de la Administración Local la Mesa de Contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario o, en su caso, el

⁷⁹ Disponible en <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> [Fecha de consulta: 26/08/16].

titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres⁸⁰. Sin embargo, no se señala un número máximo de miembros. Con lo que se puede caer en la tentación de crear Mesas en las que la mayoría de los componentes procedan del ámbito político (por ejemplo, concejales, en el caso de los municipios), sin ningún tipo de cualificación técnica. Si uno de los requisitos que exige la transparencia es la motivación de la adjudicación, resulta necesario, pues, imponer criterios de profesionalidad en la composición de las Mesas de Contratación⁸¹. En este sentido, la Ley 30/2007 incorporó la figura del Comité de Expertos (o, en su caso, organismos técnicos especializados), que deben valorar las ofertas en los procedimientos abiertos y restringidos cuando se atribuye a los criterios evaluables de forma automática una ponderación inferior a la de los criterios que dependen de un juicio de valor. Vista la apriorística objetividad de esta figura, resultaría interesante ampliar los ámbitos en los que la misma debería estar presente.

La opción de ejercitar acciones contra las decisiones que adopte la Administración en la tramitación de un procedimiento de contratación, es otra de las medidas que favorece la transparencia. De hecho, a fin de poder impugnar las decisiones del órgano de contratación tomadas con carácter previo a la celebración del contrato (como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea exigió a España, en Sentencia de

⁸⁰ Disposición adicional segunda.10. del del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

⁸¹ El art. 325 del Borrador de Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público, si bien mantiene la posibilidad de integrar en la Mesa de las Entidades locales al personal al servicio de las correspondientes Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas uniprovinciales, prevé que el personal eventual no pueda formar parte de la misma ni tampoco emitir informes de valoración de las ofertas. A su vez, en relación con el personal funcionario interino únicamente se le permite formar parte de la Mesa cuando no existan funcionarios de carrera suficientemente cualificados y así se acredite en el expediente.

(<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/Borrador%20Anteproyecto%20de%20Ley%20de%20Contratos%20del%20Sector%20P%C3%ABlico-%202017%20abril%202015.pdf>) [Fecha de consulta: 26/08/16].

15 de mayo de 2003, asunto C-214/00), el año 2007 se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el recurso especial en materia de contratación. Sin embargo, su ámbito de aplicación, pese a ir más allá de los *contratos SARA*, resulta ciertamente limitado (Moreno Molina, 2010). Dicho recurso no puede interponerse contra todos los contratos del sector público, sino tan solo contra unos cuantos de ellos, y los motivos de impugnación son tasados⁸².

Una de las ventajas del recurso especial en materia de contratación es que si el acto administrativo recurrido es el de adjudicación, se suspende la tramitación del expediente. Si, por ejemplo, nos hallamos ante un contrato de servicios, no podrá iniciarse su ejecución hasta la resolución del propio recurso. Lo cual resulta acertado, ya que se refuerza el principio de seguridad jurídica y, por consiguiente, el de transparencia. Si, por el contrario, se hubiera ejecutado el contrato con anterioridad a la resolución del recurso, este habría perdido su virtualidad, dando lugar, incluso, a posibles indemnizaciones.

Vistas las ventajas que el propio recurso implica (defensa de la legalidad y de los derechos de las partes, clarificación de los criterios para la tramitación de expedientes, etc.) cabría considerar la necesidad de ampliar el ámbito objetivo del mismo a la totalidad de contratos a celebrar por la Administración.

A su vez, en relación con la legitimación activa para interponer el recurso especial, en la actualidad la posee “toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados” por las decisiones objeto del mismo (art. 42 TRLCSP). Dadas las amplias implicaciones de índole político, económico y social que la actividad contractual pública representa (estabilidad económica, credibilidad de las instituciones, etc.) consideramos que el

⁸² Véase el art. 40 del TRLCSP.

legislador español debería incorporar la acción pública (esto es, que cualquier persona pudiera interponer un recurso, sin necesidad de alegar un derecho o interés legítimo), al igual como ya sucede en otros sectores normativos⁸³. Se ganaría en transparencia, también en participación y democracia.

Finalmente, y sin perjuicio de un posterior desarrollo más amplio, debemos detenernos en la contratación pública electrónica, que supone la introducción de procedimientos electrónicos para sustentar las distintas fases del proceso de contratación, es decir, publicación de los anuncios de licitación, suministro del pliego de condiciones, presentación de ofertas, evaluación, adjudicación, pedido, facturación y pago⁸⁴.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, incluyó entre sus finalidades la de simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia. Por otra parte, entre sus principios generales estableció el de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debería facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.

Recogiendo esta línea marcada por el legislador estatal y, asimismo, las pautas fijadas por la Directiva europea 2004/18/CE, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público contempla (disposición adicional decimosexta) diversas cuestiones generales relativas a la contratación electrónica: los medios a

⁸³ En materia urbanística la contempla el art. 48 del RDLEG 2/2008 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Al respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1990 entiende que la acción se otorga por ley, sin ningún tipo de condición y, precisamente, por su carácter de pública, no se basa en interés personal, directo y legítimo, sino que solo es necesario invocar el interés general en el mantenimiento de la legalidad urbanística.

⁸⁴ Libro Verde sobre la Generalización del Recurso a la Contratación Pública Electrónica en la Unión Europea - SEC (2010) 1214.

utilizar, la información ofrecida, los sistemas de comunicaciones, intercambio y almacenamiento de información, así como cuestiones relativas a la seguridad informática, al *sellado de tiempo* o a la autenticación mediante firma electrónica.

A su vez, la propia Ley regula dos procedimientos de contratación que se llevan a cabo enteramente por medios informáticos, como son el sistema dinámico de adquisición y la subasta electrónica. Además de incorporar el Perfil de Contratante y las Plataformas de Contratación⁸⁵.

Por su parte la Comisión Europea, en el Libro Verde sobre la Generalización del Recurso a la Contratación Pública Electrónica en la Unión Europea, considera “llegado el momento de redefinir la acción de la Comunidad a fin de que las Administraciones nacionales, regionales y locales apoyen la utilización de la contratación electrónica”. Lo cual supone un impulso a la accesibilidad y transparencia, pues implica la mejora del acceso de las empresas a la contratación pública gracias a la automatización y centralización de la información, la posibilidad de alertar a los proveedores sobre oportunidades específicas, el facilitar la información de forma inmediata, una mayor divulgación de la misma, así como una mayor eficiencia derivada del incremento de la competencia.

La “e-Contratación” debemos situarla en un contexto más amplio, el de la Administración Electrónica, como medio de acercamiento a la ciudadanía y a la contemporaneidad. A su vez, en tiempos de crisis como los actuales, es más que previsible que sin una adecuada política de inversiones, difícilmente se podrá alcanzar la necesaria participación y transparencia. Sin embargo, a fin de abaratar costes y ganar en eficiencia, es obligado que la inversión en medidas de

⁸⁵ Cabe indicar que el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (*Informe CORA*) plantea, entre otras propuestas, la integración de las diversas Plataformas de Contratación en la Plataforma de Contratación del Estado.

información, comunicación y formación se realice de manera integrada, evitando las iniciativas aisladas (Vázquez Matilla, 2013). En este punto, la colaboración entre Administraciones Públicas resulta imprescindible en aras al establecimiento de sistemas que garanticen la coordinación e interoperabilidad.

C) La fase de ejecución del contrato

A la hora de analizar el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia en la actividad contractual pública, el momento de ejecución del contrato ofrece similar importancia a los de preparación y adjudicación. La ejecución consiste en cumplir lo pactado (*pacta sunt servanda*) (Suay, 2004). De manera que, al mostrar los resultados visibles del proceso contractual (realización material de la obra, entrega del suministro, prestación del servicio, etc.), los poderes públicos habrán de extremar las cautelas a fin de que la nueva realidad se ajuste fielmente a lo previsto en los pactos. De no ser así, es lógico pensar que no solo se producirá un fraude a las condiciones en que concurrieron los diversos empresarios a la licitación (conculcando los principios de libre acceso, no discriminación e igualdad de trato), sino que la ciudadanía resultará igualmente perjudicada (por ejemplo, percibiendo servicios públicos deficientes o utilizándose sus impuestos para pagar prestaciones incompletas).

En este punto, cabe hacer referencia a dos elementos que consideramos fundamentales para obtener una adecuada ejecución contractual, redundando en la necesaria transparencia de todo el proceso: la figura del responsable del contrato y el régimen de las modificaciones contractuales.

El responsable del contrato es la persona designada por el órgano de contratación que, dentro del ámbito de facultades que este le pueda atribuir, se encargará de

supervisar la ejecución, adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias con el fin de asegurar la correcta realización de la prestación pactada. Podrá ser una persona física o jurídica, vinculada al ente, organismo o entidad contratante o ajena a él. Así pues, en relación con la institución del responsable del contrato se ha observado, de un lado, una indefinición de funciones y, del otro, los posibles conflictos susceptibles de originarse respecto de otras figuras de control, como es el caso de la dirección facultativa de las obras (Cuadrado, 2009).

Al responsable del contrato se le debería dotar de grandes dosis de imparcialidad, a modo de vigía del interés público depositado en el contrato y con plena independencia no solo respecto de las empresas contratistas sino también de la Administración contratante. A su vez, resulta conveniente, e incluso necesario, que pudiera interactuar con la ciudadanía, rindiendo cuentas de sus acciones ante la misma para, en última instancia, favorecer el establecimiento de un sistema integral de coparticipación en las políticas públicas contractuales y asegurar así, tanto la satisfacción de los principios de transparencia y eficiencia, como la consecución del interés general.

En relación con las modificaciones contractuales, estas se producen cuando varía alguno de los elementos del contrato respecto de lo inicialmente pactado. Las mismas han sufrido un proceso evolutivo tendente a limitar los supuestos de aplicación, pues los cambios de condiciones aprobados una vez adjudicado el contrato, si se realizaran libremente, podrían llegar a desvirtuar la licitación inicial. De hecho, tal y como indica Baño León (2013), si bien la historia de los modificados contractuales no es una peculiaridad española, ni una consecuencia de la coyuntura económica vivida en los últimos años, lo cierto es que el aumento de compensaciones económicas para el contratista que la modificación del contrato implica, en demasiadas ocasiones se ha convertido en un expediente fácil para subvertir el contrato originario, operando en contra del interés público.

En la actualidad, conforme al art. 106 TRLCSP, los contratos del sector público serán susceptibles de modificación “siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones que pueden acordarse con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo pueden afectar, y el procedimiento que haya de seguirse por ello”. A su vez, “los supuestos en que podrá modificarse el contrato deberán definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud de los licitadores y valoración de las ofertas”. Este restrictivo régimen de las modificaciones contractuales, que contrasta con la laxitud anteriormente existente, fue incorporado a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, lo que supuso una revolución en la materia (Gimeno Feliú, 2013:38), y ello en beneficio de los principios de publicidad y transparencia (Vázquez Matilla, 2015:146-147).

Por otra parte, hasta hace bien poco la legislación estatal no obligaba a publicar las modificaciones contractuales (sí lo prevé ya la nueva Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Sin embargo, ha sido en el ámbito autonómico donde se han venido introduciendo algunas iniciativas en pro de la transparencia (Beltrán Gómez, 2012). Sirva de ejemplo la Comunidad de Galicia, que ya el año 2006 estableció la necesidad de publicar en las páginas web de los órganos de contratación las modificaciones de contratos adjudicados que supusieran un incremento igual o superior al veinte por cien del precio inicial del contrato, cuando este fuera superior a un millón de euros⁸⁶; o también la Comunidad Autónoma de Aragón, que desde 2012 exige la

⁸⁶ Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega, posteriormente derogada por la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.

publicación de los acuerdos de aprobación de modificaciones contractuales en boletín oficial y en el Perfil de Contratante, así como la notificación de dichos acuerdos a las personas físicas o jurídicas que en su día fueron admitidas a la licitación⁸⁷.

3. TRANSPARENCIA (CONTRACTUAL) Y DESAFECCIÓN POLÍTICA

La vinculación entre transparencia de los procesos de contratación y confianza social en las instituciones la debemos ubicar, hoy por hoy, dentro de la interacción existente entre los conceptos de transparencia (genérica) y desafección, así como en el papel que juega la corrupción (o la percepción de la misma) en la erosión de nuestras instituciones democráticas.

En primer lugar, son numerosos los autores que vinculan el déficit de transparencia con la desafección política. A tal efecto, García Macho (2010a) nos indica que el principio de transparencia debemos situarlo en el contexto de una nueva cultura de las relaciones entre el ciudadano y la Administración. De hecho, el propio concepto de publicidad o el trabajo en pro de una opinión pública más informada son elementos que refuerzan la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático. En un sentido similar, Sommermann (2010) se refiere a la transparencia administrativa como “elemento esencial en la estrategia de restablecer la confianza en el sistema democrático y de salvaguardar el Estado de Derecho en una realidad siempre más compleja”. Además, según estudio publicado por Morrone *et al.* (2009) auspiciado por la OCDE, utilizando diversos índices de medición, se demuestra cómo los niveles de confianza (interpersonal y hacia las instituciones) son indicadores de crecimiento económico y bienestar social. De manera que en sociedades donde la gente desconfía de los demás y cree en la extendida corrupción

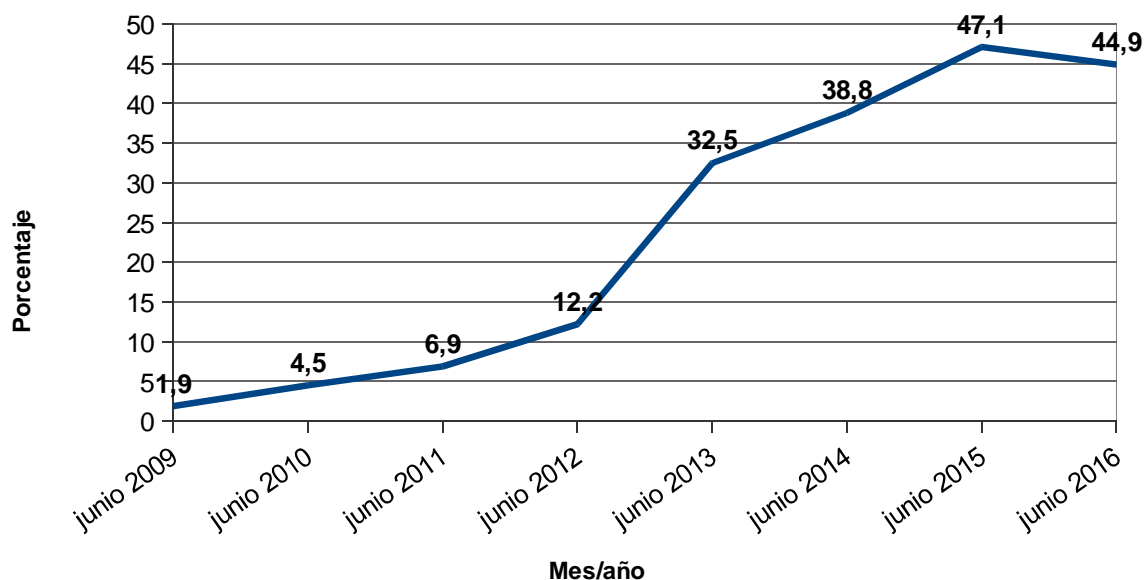
⁸⁷ Ley 3/2012, de 8 de marzo, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, que adiciona un art. 12 bis a la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en Materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

gubernamental, el incumplimiento de las normas tiende a expandirse (Villoria y Jiménez, 2012).

En relación con los efectos sociales de la corrupción, es necesario remitirnos a los datos aportados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) o la organización Transparency International, de los que se deduce que, tanto las malas prácticas como los casos de corrupción en el ámbito contractual administrativo, favorecen el creciente clima de desconfianza ciudadana en las instituciones. Y a su vez, si la corrupción es fuente de descrédito de las instituciones y de desconfianza hacia el proceso democrático, dadas las conexiones existentes entre el poder político y el económico, en el ámbito de la contratación pública el riesgo de caer en dicha corrupción es especialmente elevado (Aymerich Cano, 2015).

Según cifras del CIS correspondientes al mes de junio de 2016 la corrupción y el fraude — ambos en múltiples ocasiones vinculados a irregularidades dentro del proceso de contratación pública — ocupan la segunda posición en los problemas del país, tras el paro y por delante de los problemas de índole económico. De hecho, el 44,9 % de los encuestados lo identifican dentro de estos tres principales problemas, frente al 1,9 % de junio de 2009.

Gráfico 1. Evolución de la corrupción y el fraude como uno de los tres principales problemas que existen actualmente en España



Fuente: datos CIS

Tomando los datos que ofrece el “Índice de Percepción de la Corrupción 2015” de la organización Transparency International, de los 167 países analizados, más de dos tercios (113 países) obtuvieron una puntuación inferior a 50 en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción). España obtiene una puntuación de 58, ocupando el puesto número 36 de la posición global. El lugar de España frente a otros países europeos como Alemania, Francia, Reino Unido y Portugal se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3. Índice de Percepción de la Corrupción 2015

PAÍS	POSICIÓN GLOBAL	PUNTUACIÓN
Alemania	10	81
Reino Unido	10	81
Francia	23	70
Portugal	28	63
España	36	58

Fuente: datos Transparency International

También Transparency International, en el “Barómetro Global de la Corrupción 2013”, recoge que para el 67 % de la población española la corrupción aumentó durante los dos últimos años. Siendo los sectores peor valorados, por este orden, los partidos políticos, el Parlamento/legislativo, el poder judicial y las empresas/sector privado⁸⁸.

A nivel comunitario europeo, destaca la novedad incorporada por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE que, incorpora un Título IV relativo a la gobernanza. Así, a fin de mejorar los sistemas de *accountability*, recoge la necesidad de los Estados miembros de la UE de remitir a la Comisión, de forma periódica, un informe sobre casos de fraude, corrupción,

⁸⁸ No podemos olvidar tampoco el papel que juegan los medios de comunicación en denunciar la connivencia entre intereses privados e instituciones públicas o de Derecho Público (Martínez Gallego, 2013), y hasta en batallar por la opinión pública gracias al escándalo político (Jíménez, 1994), lo que ha favorecido el general conocimiento y difusión de un gran número de casos de corrupción directamente vinculados con la contratación pública (Casos Gürtel, Nóos, ITV, Pokemon, etc.). Aunque, tal y como nos indican Islam *et al.* (2002), si bien la libertad de prensa no es un lujo y se halla en el centro del desarrollo económico, habida cuenta que puede ayudar a verter luz sobre dichos casos de corrupción, también cabe reconocer que la independencia de los medios de comunicación es frágil y puede resultar fácilmente comprometida.

conflicto de intereses y otras irregularidades graves en el ámbito de la contratación pública⁸⁹.

En este orden de cosas, se muestra categórica la reflexión realizada por Joan Prats (2004):

La orientación a la transparencia no es solo una exigencia de la lucha contra la corrupción. Es también una condición para avanzar en la calidad de la democracia y generar buena cultura política. Pero no basta solo con la transparencia en el ámbito público. El buen político sabe que hoy la definición y realización de los intereses generales no son monopolio del gobierno, pues este se ve obligado a decidir y actuar en redes de interdependencia con las empresas y, crecientemente también con algunas organizaciones sociales. Si estas relaciones no son transparentes, resulta muy alto el riesgo de extorsión de las empresas por parte de los políticos, de captura del gobierno por las empresas, o de connivencias entre unos y otros, contrarias a los intereses generales.

CAPÍTULO III. LA INCIDENCIA DE LOS MEDIOS TECNOLÓGICOS EN LA CONSECUCCIÓN DE LA TRANSPARENCIA CONTRACTUAL

1. APLICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA AL ÁMBITO CONTRACTUAL ELECTRÓNICO

⁸⁹ Por otra parte, el Gobierno Italiano tuvo la iniciativa, en diciembre de 2011, de nombrar una *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*. El informe elaborado por esta Comisión (octubre de 2012) señala que algunos de los costes de la corrupción son de tipo sistémico, afectando a los valores fundamentales para el mantenimiento del equilibrio democrático; en particular, a la igualdad, a la transparencia de los mecanismos de toma de decisiones, a la confianza en la legalidad e imparcialidad del sistema público, así como al funcionamiento de las instituciones públicas y a la legitimación democrática de las mismas.

Hoy en día, las tecnologías de la información y de la comunicación adquieren un papel predominante y son elementos que contribuyen a reforzar las instituciones públicas, de modo que el e-Gobierno y la e-Democracia pueden ayudar a superar los déficits de las Administraciones en materia de transparencia y rendición de cuentas (Ramió, 2013).

Una de las manifestaciones del e-Gobierno es el referido a la contratación por medios electrónicos. En este sentido, la Comisión Europea, en su Libro Verde sobre la Generalización del Recurso a la Contratación Pública Electrónica en la Unión Europea define la contratación pública electrónica como “la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de las instituciones gubernamentales y demás organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas”. Este proceso, según el propio Libro Verde, tiene una trascendencia mucho mayor de lo que supone el mero paso de un sistema basado en el soporte de papel a otro que se sirve de las comunicaciones electrónicas para la ejecución de los procedimientos de contratación pública, pues con la e-Contratación se pueden aportar considerables mejoras en materia de eficiencia de las concretas adquisiciones, gestión global de la contratación pública y funcionamiento de los mercados.

Siguiendo a González Alonso (2009), “las bondades del procedimiento electrónico de contratación pública son evidentes: reducción de plazos, menores costes para la Administración Pública y para las empresas, mayor transparencia y accesibilidad, mejora de la competitividad, reforzamiento del mercado único europeo por la integración de los procedimientos de contratación, celeridad en la tramitación, incremento de la interacción entre las Administraciones Públicas y las empresas, mejora de los procedimientos de seguimiento y análisis de los contratos, mayor confianza en la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación y, en definitiva, desmaterialización de los citados procedimientos”.

Panda *et al.* reconocen, en “E-Government Procurement Implementation: Necessity of National Procurement Law” (2011) la relación elaborada por Kailannan *et al.* (2009), relativa a las ventajas derivadas de adoptar un sistema de licitación electrónico, así como la literatura asociada a cada una de ellas:

Cuadro 6. Beneficios derivados de adoptar un sistema de e-Contratación

BENEFICIOS	AUTORES
Reducción de los costes de la licitación.	Hiller y Belanger (2001), Neef (2001), Boer <i>et al.</i> (2002), Davila <i>et al.</i> (2003), Moon (2003), Panoyiotou <i>et al.</i> (2004)m Gansler <i>et al.</i> (2003) Crooem y Brandon-Jones (2005), Barbieri y Zanoni (2005), Vaidya <i>et al.</i> (2006), Gil-García (2006), Zaharah (2007), Manian <i>et al.</i> (2007)
Las ofertas electrónicas mejoran la eficiencia tanto para el suministrador como para el Gobierno que contrata.	Henriksen and Mahnke (2005), Callender y Shapper (2003), Callender y Matthews (2002)
Incremento de la <i>accountability</i> y la transparencia.	Jones (2002) , Henriksen y Mahnke (2005)
Mejora del servicio interno y de la función de compra.	Stanley y Wisner (2001), Croom y Brandon-Jones (2005)
Incremento de la eficiencia y abaratamiento de los precios.	Boer <i>et al.</i> (2002), Panayiotou <i>et al.</i> (2004)
Aumento de la satisfacción del comprador.	Thai y Grimm (2000)

Fuente: Panda *et al.* (2001), Kaliannan *et al.* (2009)

Por otra parte, también Romeu *et al.* (2014b) describen una relación de beneficios de la e-Contratación, que es la que aparece en el Cuadro 7, distribuidos en tres grandes apartados: beneficios técnico-administrativos, beneficios político-sociales y

beneficios económicos. Aunque indican que estos tres grandes grupos de efectos no cabe considerarlos como compartimentos estancos, sino que las fronteras entre unos y otros se muestran difusas, ya que la proyección de algunos de los beneficios enunciados es tan amplia que impide su adscripción a una única de las categorías propuestas.

Cuadro 7. Beneficios de la e-Contratación

TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS	<ul style="list-style-type: none"> - Publicidad y transparencia (proactiva) - Accesibilidad e interoperabilidad - Abierto todos los días y a todas horas (24x7x365) - Objetividad / Límite a la arbitrariedad / Igualdad de condiciones - Eficacia y eficiencia - Seguridad y trazabilidad de la información - Reducción de plazos - Innovación (<i>beta permanente</i>) - Mejora del clima laboral - Nuevos conceptos y nueva cultura (e-Contratación, e-Licitación, etc.) - Contribución a la <i>accountability</i> horizontal y a un mejor seguimiento y análisis de la actividad contractual - Simplificación y homogeneización de procedimientos
POLÍTICO-SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia (reactiva) - Promoción y desarrollo del gobierno abierto - gobernanza: interacción entre actores (gobierno en red) - Límite a la corrupción - Consolidación de las instituciones democráticas - Autocontrol de los poderes públicos - Ayuda para la implantación de otras políticas (políticas sociales, medioambientales, etc.) - Contribución a la <i>accountability</i> vertical social (control social) - Participación ciudadana - Fomento de la sociedad de la información y del conocimiento - Inteligencia colectiva
ECONÓMICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia - Concurrencia / competitividad / mejores ofertas - Ahorro de recursos, lo que permite atender a otros fines (mejora de la sociedad / fomento de la riqueza) - Proyección transfronteriza de las empresas - Dinamización de la actividad económica administrativa - Dinamización de la actividad económica general - Ayuda a las pymes - Cohesión del mercado europeo

Fuente: Romeu *et al.* (2014b)

Como vemos, una de las características más importantes de la e-Contratación se refiere a su vinculación con el principio de transparencia, así como con la actividad de control o vigilancia que la sociedad puede realizar en relación con la actividad pública contractual.

En este sentido, el informe del encuentro del grupo de expertos “E-Procurement: Towards Transparency and Efficiency in Public Service Delivery”, que tuvo lugar en la sede de las Naciones Unidas de Nueva York, el 4 y 5 de octubre de 2011, establece una serie de principios básicos a tomar en cuenta a la hora de implementar la contratación pública electrónica. Entre ellos, y directamente relacionados con el principio de transparencia, cabe destacar los siguientes:

- e-Contratación no es solo colocar una “e” delante de obsoletas prácticas contractuales. Es, fundamentalmente, un ejercicio de gobernanza, que se sitúa mucho más allá de las TIC. De manera que las condiciones para implementar la e-Contratación están más relacionadas con la gobernanza y la capacidad de desarrollo que con la disponibilidad de la tecnología.
- La contratación electrónica no garantiza la completa eliminación de las prácticas corruptas, pero puede ejercer un efecto disuasorio y, al tiempo, servir de instrumento de formación de una Administración Pública eficiente y eficaz.
- La e-Contratación no consiste en digitalizar información usando las TIC, sino que se trata de una oportunidad holística para modernizar la actividad económica de los entes públicos.

- Sería un error invertir masivamente en infraestructura destinada a la contratación electrónica, mientras no existiera una capacidad real de manejo de las diferentes fases de los procedimientos asociados a las compras públicas. Es importante, pues, desarrollar una actividad pública que tienda a la transparencia y a buscar el compromiso tanto con la comunidad empresarial como con la sociedad civil.

- La implementación de un sistema de contratación electrónica no es un proyecto de inmediata implantación de las TIC, sino que se trata de un proceso de “reingeniería administrativa” de duración considerable (entre 10 y 20 años). A su vez, los beneficios a largo plazo de la e-Contratación, vendrán derivados de un análisis de la información recogida por el sistema tras años de operación, a fin de comprender mejor los patrones de gasto, la situación del mercado y los procesos implementados.

Otra de las perspectivas que interesa destacar es la que focaliza la inversa relación existente entre e-Contratación y corrupción. Muestra de ello es el estudio “Role of public e-procurement technology to reduce corruption in government procurement” de Neupane *et al.* (2012b), según el cual las capacidades de anticorrupción de la e-Contratación, particularmente el sendero de la automatización y la auditoría, pueden potencialmente incrementar la transparencia y la *accountability* de los procesos gubernamentales de licitación. De este modo, los autores recogen el esquema elaborado por Szymanski (2007) que, analizando los problemas de corrupción, contempla — de forma gráfica — la totalidad del *iter* por el que transita el proceso de contratación pública.

Figura 3. Papel de la anticorrupción en el proceso de e-Contratación



Fuente: Neupane *et al.* (2012b), basado en Szymanski (2007)

Vemos, por lo tanto, cómo la transparencia y la contratación pública electrónica interactúan, no de modo aislado, sino de forma sistemática, en todas y cada una de las fases de los diferentes procesos de contratación llevados a cabo por las Administraciones Públicas.

Por otra parte, son diversos los estudios de caso que relacionan contratación electrónica con transparencia.

En “Measuring transparency in public spending: case of Czech public e-procurement information system” Chvalková y Skuhrovec (2010) se refieren al hecho de que el Gobierno Electrónico puede contribuir a ampliar la apertura y la *accountability* de las instituciones públicas, así como a mejorar el compromiso cívico por el control de las actividades de gobierno. Señalan también que, a fin de poder ejercer dicho control por parte de la ciudadanía y de aplicar iniciativas de gobierno abierto, es necesario facilitar el acceso a los datos incluidos en los procedimientos públicos de contratación.

El caso de Estados Unidos y Canadá es analizado por McCue y Roman en “E-procurement: myth or reality” (2012). Los resultados del estudio indican que, para conseguir una auténtica transformación de la gobernanza, no es suficiente con digitalizar el procedimiento de contratación pública. La inadecuación de las plataformas de software — inicialmente concebidas para el sector privado —, la resistencia organizacional al cambio, la falta de planes estratégicos de integración y la incapacidad para involucrar a los profesionales de la contratación pública en el diseño de los sistemas de e-Contratación, se identifican como los principales obstáculos a la implementación de dichos sistemas. Por ello, se hace necesario trabajar en las políticas de transparencia y participación, ya desde el primer momento. Esto es, *policymakers*, diseñadores del sistema y profesionales de la contratación pública, deben colaborar en el diseño del software, pero, lo que es más importante, deben adoptar un papel de compromiso activo en el proceso del cambio.

Finalmente, el sistema italiano público de contratación electrónica es abordado por Magrini en “Transparency in public e-procurement: the italian perspective” (2006).

El concreto estudio de caso — provincia de Mantua y Universidad de Bolonia — aporta relevantes hallazgos en materia de transparencia:

- Este sistema supone un incremento de la concurrencia tanto en número de licitadores (por ejemplo, en el caso de Bolonia la subasta electrónica hizo aumentar el número de 5 o 6, que venían a ser los habituales, a 17), como geográficamente (extendiéndose más allá de las fronteras regionales).

- También el mercado gubernamental se abre a proveedores locales, un colectivo que se hallaba tradicionalmente marginado de las licitaciones.

- Con el acceso a la información de modo *online* se limita el “poder de invitación”, mediante el cual las autoridades públicas deciden qué empresas llamar a la selección y/o mantener al máximo el secreto de las invitaciones.

- Los procedimientos pueden llegar a ser más claros y simples (en el caso de Mantua se valora especialmente la simplicidad de los procedimientos implementados con la e-Contratación), en contraste con la incertidumbre y la impredecibilidad de las reglas, con lo que se reducen las oportunidades a la corrupción.

Asimismo, del análisis del sistema italiano Magrini formula una observación a destacar: el uso de las TIC, no garantiza, *per se*, un procedimiento limpio, siendo necesario que la tecnología venga acompañada de las correspondientes herramientas para la gobernanza (*governance tools*). De hecho, la preparación de las licitaciones es el resultado de una red de capacidades tecnológicas y económicas, así como de la aplicación de políticas reguladoras de conflictos de

intereses y de eliminación de restricciones a la libre competencia. Por ello, deben implementarse medidas que contemplen dichos aspectos, insistiendo en la profesionalización de los responsables de los sistemas, así como en la formación específica a las empresas susceptibles de concurrir a los procedimientos públicos de contratación.

Podemos apreciar, por tanto, cómo la e-Contratación es algo más que “pura electrónica”. La actual crisis económica, social y política, así como las políticas de gobernanza y las nuevas ideas aportadas por el gobierno abierto, obligan inexorablemente a incorporar al proceso del cambio (de lo analógico a lo digital), conceptos de especial relevancia hoy en día en el ámbito de lo público, como son la transparencia y la participación.

2. EL CASO DE ESPAÑA: ÁMBITO NORMATIVO, PANORAMA ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

A) Regulación jurídica de la e-Contratación

Como acabamos de ver, la contratación pública electrónica enlaza directamente con el principio de transparencia, que, a su vez, se halla íntimamente unido al de participación. Así pues, a fin de poder alcanzar las ventajas asociadas a la e-Contratación (el verdadero fenómeno del cambio) se hace necesario conjugar tecnología con gobernanza.

Partiendo de esta base, a la hora de analizar la situación en nuestro país, debemos, en primer lugar, identificar los cimientos normativos que sostienen la actividad contractual pública por medios electrónicos y la relevancia otorgada al valor de la transparencia.

La contratación electrónica se integra dentro de un fenómeno más amplio, el de la e-Administración. Al respecto, el año 2007 se promulgó la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos⁹⁰, que incluye entre sus finalidades (art. 3.1) la promoción de la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general. Sin embargo, algunos autores han expresado sus críticas respecto a las limitaciones que esta norma presenta. Según Cantero Martínez (2011) se procedió a realizar una simple adaptación e implantación de las nuevas tecnologías, pero sin explorar suficientemente “las múltiples posibilidades que el empleo de las TIC puede ofrecer para una mayor transparencia administrativa, para que el libre flujo e intercambio de información pueda hacerse realmente efectivo en las relaciones entre la aAdministración y los ciudadanos”.

La introducción de medios electrónicos y telemáticos en la contratación pública ha venido impulsada en España por la acción de la Unión Europea (Moreno Molina, 2011). Siendo mencionada la contratación electrónica por vez primera dentro del ámbito comunitario, en el Informe Bangemann de 1994, así como en el Libro Verde sobre la Contratación Pública de 1996, en el que se indicaba que la política comunitaria de contratación debía mirar al futuro y recoger todas las posibilidades que ofrecía el progreso tecnológico (Vázquez Matilla, 2013).

La reunión informal del Consejo de Ministros de la Comunidad Europea organizada en noviembre de 2005, aprobó la Declaración de Manchester, que incluiría unos objetivos ambiciosos, pronto olvidados y apenas implementados (Valadares Tavares, 2013). Entre ellos, figuraba que en 2010 la totalidad de las Administraciones Públicas de Europa tendrían la posibilidad de llevar a cabo un procedimiento de licitación cien por cien electrónico.

⁹⁰ Ley 11/2007, de 22 de junio; actualmente derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (disposición derogatoria única).

Ante este panorama, las directivas de contratación pública de 2004⁹¹ supusieron un hito en la regulación de la materia, al introducir la contratación electrónica en la normativa europea (Espinar Maat, 2011). Así pues, la Directiva 2004/18/CE, en su considerando 35, reconoce la conveniencia de “que los medios electrónicos estén en pie de igualdad con los medios clásicos de comunicación e intercambio de información”, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, así como los beneficios que las mismas implican para la publicidad de los contratos y para la eficacia y transparencia de los procedimientos de adjudicación.

Y también las directivas europeas de contratación de 2014 apuntan hacia un impulso definitivo de la contratación electrónica. De hecho, Tras un proceso de tramitación de más de dos años, se aprueba la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Tal y como señalábamos anteriormente, esta reconoce que los medios de información y comunicación electrónicos sirven para simplificar la publicación de los contratos, aumentando la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación, razón por la cual “deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación” (Considerando 52). A su vez, se adopta una comunicación totalmente electrónica, en particular por lo que respecta a la presentación de ofertas o solicitudes de participación, en todos los procedimientos de licitación, con un período de transición de 30 meses⁹².

⁹¹ Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios; y Directiva 2004/17/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales.

⁹² *Vid. ut supra* nota al pie núm. 69.

No obstante, cabe indicar que la regulación de la e-Contratación establecida por la vigente normativa europea no engloba la totalidad del proceso contractual (que, siguiendo el esquema de Szymanski, podríamos situar desde la planificación del proyecto de futuro contrato, hasta la auditoría y control de la ejecución del mismo). Las directivas de 2004 se limitaron a introducir dos procedimientos de contratación pública desarrollados enteramente por medios electrónicos (el sistema dinámico de adquisición y las subastas electrónicas), así como a regular concretos instrumentos para facilitar la puesta en marcha de la contratación por medios electrónicos (la firma electrónica, la accesibilidad y compatibilidad de medios, el formato a seguir para los anuncios por medios electrónicos, y la reducción de algunos plazos como modo de incentivar el uso de la e-Contratación). Y las directivas de 2014 tampoco incluyen novedades sustanciales en relación con el uso de las TIC que afecte directamente a las fases de planificación y/o de supervisión de lo ejecutado dentro del proceso contractual.

Por su parte, España se inicia, no sin cierta demora, en el *e-Procurement* con la transposición de las directivas de 2004 en el año 2007. Poniendo el legislador de manifiesto la vocación de asumir “las nuevas tendencias a favor de la desmaterialización de los procedimientos, optando por la plena inserción de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la contratación pública, a fin de hacer más fluidas y transparentes las relaciones entre los órganos de contratación y los operadores económicos” (Exposición de Motivos de la LCSP⁹³).

El actual TRLCSP, siguiendo el contenido de la LCSP, recoge los procedimientos de contratación enteramente electrónicos regulados por la normativa comunitaria (sistema dinámico de adquisición y subasta electrónica) y contempla, en su disposición adicional decimosexta, diversas cuestiones de índole general, algunas

⁹³ Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

de ellas con directa incidencia sobre el principio de transparencia. Así, por ejemplo, merece la pena destacar las siguientes:

- Los medios electrónicos, informáticos, y telemáticos utilizables deberán ser no discriminatorios, estar a disposición del público y ser compatibles con las tecnologías de la información y comunicación de uso general.

- La información y las especificaciones técnicas necesarias para presentar ofertas o solicitudes de participación de modo electrónico deberán estar a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorias y ser conformes con estándares abiertos, de uso general y amplia implantación.

- Los programas y aplicaciones deberán ser de amplio uso, fácil acceso y no discriminatorios, o deberán ponerse a disposición de los interesados por el órgano de contratación.

- Los sistemas de comunicaciones y para el intercambio y almacenamiento de información garantizarán la integridad y confidencialidad de los datos transmitidos.

- Las comunicaciones, notificaciones y envíos documentales se realizarán mediante aplicaciones que permitan acreditar el “sellado de tiempo”, así como su contenido íntegro y la identidad de las partes.

- Los actos de las partes emitidos en el procedimiento de contratación que deban tener efectos jurídicos requerirán la firma electrónica reconocida.

Asimismo, se formula una prescripción que directamente vincula tecnología con transparencia: “En cumplimiento del principio de transparencia en la contratación y de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, se fomentará y preferirá el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en esta Ley por parte de los licitadores o los candidatos” (Disposición adicional decimosexta. Apdo. 3 TRLCSP).

Por otra parte, la Ley regula la Plataforma de Contratación y el Perfil de Contratante. Respecto a la primera, se trata de un medio electrónico para facilitar las comunicaciones electrónicas entre el Sector Público y los licitadores, que permite dar publicidad a través de Internet a la convocatoria de licitaciones, a sus resultados y otras informaciones que se consideren relevantes relativas a los contratos que se celebren, así como prestar algunos servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. Sin embargo, la proliferación de Plataformas de Contratación — Estado, Comunidades Autónomas — actualmente vigentes ha sido analizada por el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (Informe CORA, 2013). El informe defiende la necesidad de evitar duplicidades, unificando la información y reduciendo gastos. Por lo que propone la publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en una Plataforma única, la estatal, que pasará a denominarse “Plataforma de Contratación del Sector Público”. Dicha propuesta se materializa con la aprobación de la Ley 20/2013 de garantía de unidad de mercado, a que hacíamos referencia con anterioridad⁹⁴.

En relación con el Perfil de Contratante, los órganos de contratación tienen la obligación de difundir en él información relativa a su actividad contractual, con el

⁹⁴ Recordemos que la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado establece que la Plataforma de Contratación del Estado pasará a denominarse Plataforma de Contratación del Sector Público; y que en dicha Plataforma se publicará, en todo caso, bien directamente por los órganos de contratación o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información, la convocatoria de licitaciones y sus resultados.

fin de asegurar el acceso público a la misma (sin perjuicio de la posibilidad de utilización de otros medios de publicidad). Para Pintos (2013) “es, quizás, la herramienta que, desde su creación por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ha servido y puede servir como un auténtico trampolín de la transparencia en los procedimientos de contratación pública al permitir un incremento de la competencia y aumentar notablemente las posibilidades de acceso a la información publicada en los procedimientos de licitación”.

En el Perfil de Contratante puede insertarse cualquier dato e información relativo a la actividad contractual de las Administraciones Públicas. Aunque existe determinada información de obligatoria publicación, como los anuncios de licitación⁹⁵, la composición de los miembros de las Mesas de Contratación, la adjudicación de los contratos, así como su formalización (quedando exceptuado de esta última, los contratos menores).

Por otra parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, contiene también la obligación de publicar algunos datos relativos a la contratación pública. La publicación se realizará en el Portal de Transparencia, creado por la propia ley. Entre estos datos se incluyen:

- Todos los contratos, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario.

⁹⁵ Al respecto, conforme al art. 142.4 TRLCSP, en los procedimientos negociados por razón de la cuantía (por ejemplo, obras por valor inferior a 1.000.000 €, más IVA), la publicación en el perfil de contratante podrá sustituir a la del correspondiente boletín oficial. Lo cual supone una clara voluntad del legislador de apartarse del principio de transparencia, teniendo en cuenta el número y la dispersión de los perfiles de contratante existentes en nuestro país.

- Las modificaciones del contrato.
- Las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.
- Datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

En lo relativo a los contratos menores, la norma dispone que la publicación de información “podrá realizarse trimestralmente”. Al respecto Pintos (2013) pone de relieve que la ampliamente utilizada figura del contrato menor ni tan siquiera la contemplaba la Directiva 2004/18/CE, resultando que con la inclusión de la expresión “podrá”, es decir, un elemento facultativo, “es manifiesto que se está dejando fuera de esta obligación (de publicar) a un importante número de contratos de la mayoría, en número, de Administraciones, de forma que la publicación potestativa de esta figura contractual supondrá la pérdida de un importante volumen de negocio que influye notablemente en el PIB, y más si tenemos en cuenta que muchas son de las Administraciones que gozan de menos recursos personales y materiales como para dedicarlos a fines de publicidad, lo cual permite afirmar que esto supondría una importante *zancadilla* a la transparencia”⁹⁶.

Cabe recordar que organizaciones de protección del derecho a la información, como Access Info Europe, denuncian — entre otros aspectos de la ley — la falta de tratamiento de la transparencia como un derecho fundamental (Access Info Europe, 2006). Siendo que diversos autores (entre ellos, Cotino, 2002; García Macho,

⁹⁶ Discrepamos con dicho autor en el sentido del término “podrá”. Así, entendemos que no se está excluyendo la obligación de publicar los contratos menores, sino que lo que se hace es establecer una periodificación a su difusión (obligatoria) como mínimo de carácter trimestral.

2010b), sí defienden esta especial consideración de la transparencia, derivada directamente del ordenamiento constitucional.

Otras críticas vertidas sobre la ley de Transparencia son las siguientes (Pintos, 2013): la inexistencia de obligación de publicar los supuestos en los que se produce una omisión de la fiscalización derivada de la ejecución de un contrato de facto; tampoco respecto de las justificaciones aportadas para aplicar un procedimiento negociado, ni del número de invitaciones cursadas; asimismo, el hecho de que la vía sancionadora de la Ley se reserva únicamente para el ámbito del Buen Gobierno, sin que nada se haya previsto al respecto para el apartado de la norma relativo a la transparencia.

En este sentido, podríamos añadir otro aspecto que merecería una revisión, como es la necesaria integración del Perfil de Transparencia con el Perfil de Contratante, para un mejor cumplimiento del principio de accesibilidad a la información, así como de los principios de eficacia y eficiencia administrativa. De hecho, el Consejo de Estado, en su dictamen al anteproyecto de ley⁹⁷ ya advertía de la “disimilitud” existente entre las obligaciones derivadas del proyecto de ley de transparencia y las de la normativa contractual (TRLCSF), lo que “implica, cuando menos, para los sujetos a los que se aplicará el régimen del anteproyecto la carga de realizar una actividad en ciertos casos duplicada y no enteramente coincidente de publicidad en materia contractual que parece exceder de lo razonable”. Asimismo el propio Consejo de Estado instaba al legislador a ampliar el ámbito de la publicidad activa, con la publicación del número y contenido de ofertas presentadas a la licitación, las puntuaciones obtenidas, así como los supuestos de subcontratación, con lo que se “permitiría la obtención de información cabal sobre el modo concreto en que se desarrollan los procedimientos contractuales y sobre las eventuales circunstancias de su desenvolvimiento posterior”.

⁹⁷ Dictamen del Consejo de Estado, de 19 de julio de 2012, al anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Finalmente, algunas de las iniciativas en pro de la contratación electrónica y la transparencia asociada a la misma provenientes del ámbito comunitario europeo que debemos destacar son el Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea (SEC 2010) 1214 y la propia Directiva de 2014 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Contratación Pública.

El Libro Verde destacaba la importancia de la e-Contratación en relación con la accesibilidad y la transparencia, subrayando el valor de la automatización, la centralización del flujo de información, la rapidez en la búsqueda, la mejor documentación del procedimiento y la mayor divulgación, “lo que conduce a la apertura de los mercados a una mayor competencia y al incremento del número de proveedores en competición”.

Por su parte, la directiva europea de contratación de 2014 incluye la promoción de la contratación electrónica, estableciendo la obligación de transmitir los anuncios en formato electrónico, poniendo la documentación a disposición del público también por medios electrónicos — se facilita, de este modo, no solo la transparencia, sino también la *accountability* — y adoptando una comunicación totalmente electrónica, en particular por lo que respecta a la presentación de ofertas o solicitudes, en todos los procedimientos de licitación, con un período de transición de dos años.

Mención especial merece, en la nueva directiva, del título específico relativo a la gobernanza a que hacíamos referencia en el anterior capítulo. En él se prevé la creación de un organismo de supervisión, en cada Estado miembro de la Unión Europea, al cual estarán sujetos todos los poderes adjudicadores. Este se encargará, entre otras funciones, de examinar las quejas de los ciudadanos y de las empresas sobre la aplicación de la normativa de contratación pública en casos específicos.

También se incluye la obligación de los poderes adjudicadores de documentar el desarrollo de todos los procedimientos de contratación, se realicen o no por medios electrónicos. Asimismo destaca la necesaria asistencia administrativa específica a los operadores que tengan la intención de participar en un procedimiento de contratación en otro Estado miembro, que se referirá, como mínimo, a los requisitos administrativos en el Estado miembro de que se trate, así como a las posibles obligaciones relacionadas con la contratación electrónica.

No obstante, a pesar del impulso que se realiza de la e-Contratación y los avances en materia de transparencia y participación, consideramos que la nueva directiva presenta algunas de las carencias que ya afectaban a la anterior normativa. Así, continúa centrando sus esfuerzos en regular los procedimientos de selección del contratista, antes que la totalidad del proceso contractual (esto es, desde que nace la necesidad de contar con elementos de colaboración externos a contratar, hasta la ejecución del objeto del contrato, pago, devolución de las garantías y auditación de lo actuado, e incluso el análisis del grado de satisfacción del fin público que motivó el inicio de la actividad de contratación). Por otra parte, sigue focalizando su atención en la relación Administración-licitadores, olvidando que la contratación pública es un fenómeno poliédrico, con múltiples repercusiones de carácter económico, social y político; y con una pluralidad de actores implicados: Administraciones, empresas, pero también ciudadanos, que no solo exigen servicios, sino, además, el poder ejercer un papel activo en el seguimiento y control de la adecuada prestación de los mismos, así como la correcta aplicación de los fondos públicos.

Tal y como señala Moreno Molina (2011), “[el] Derecho europeo ha desarrollado desde los años 70 un decisivo papel en la unificación de los procedimientos de contratación en los Estados miembros de la Unión Europea y de nuevo lo va a jugar en los próximos años para el progresivo establecimiento de la contratación pública

electrónica”⁹⁸. Sin embargo, creemos que este papel pasa por una mayor atención, también de carácter normativo, a las demandas sociales de transparencia/*accountability*, participación y colaboración, es decir, a los tres “clásicos contemporáneos” sobre los que pivota el gobierno abierto.

B) Panorama actual y perspectivas de futuro

Además de analizar el “deber ser”, esto es, la norma de aplicación, consideramos necesario detenernos en el “ser”, es decir, en los datos objetivos que ofrezcan luz sobre la actual posición y las previsiones de futuro de la contratación electrónica en España.

En primer lugar, el informe de la OCDE *Government at a Glance 2013: Procurement Data* — que incluye datos relativos al año 2012 — indica que, aunque muchos países han invertido en sistemas de e-Contratación para aumentar la concurrencia y la eficiencia, estos sistemas continúan siendo principalmente usados como plataformas de publicación de la información y no como una doble vía de comunicación con los suministradores. De este modo, mientras que la mayoría de países de la OCDE (91 %) realizan anuncios en los sistemas públicos de contratación, a nivel de Gobierno central únicamente el 44 % ofrecen a los potenciales suministradores la posibilidad de formular sus ofertas en formato electrónico.

⁹⁸ Al respecto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Una Agenda Digital para Europa” es una de las siete iniciativas emblemáticas de la estrategia “Europa 2020”, y su propósito es definir la función capacitadora esencial que deberá desempeñar el uso de las TIC y en particular de Internet, como soporte esencial de la actividad económica y social. Al amparo de la misma, por ejemplo, se ha elaborado el actual Proyecto de Ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

Por otra parte, en el ámbito de la Unión Europea, durante el año 2013 solo el 13 % de las empresas de Estados miembros había presentado ofertas a través de sus sistemas nacionales propios de e-Contratación. Siendo que el porcentaje de empresas que licitaron fuera de su país mediante sistemas electrónicos fue incluso inferior al 3 %.

En lo relativo a España, el número de empresas que utilizaron los sistemas públicos de contratación electrónica, en relación con el resto de los 28 países de la Unión Europea, así como los de su entorno más inmediato, se refleja en la Tabla 4.

Tabla 4. Porcentaje de empresas que han usado los sistemas públicos de e-Contratación (2013)

	Media UE	España	Francia	Alemania	Portugal	R. Unido
Empresas que han usado Internet para acceder a la documentación y las especificaciones técnicas de las licitaciones en sistemas públicos de e-Contratación	23	18	35	19	27	21
Empresas que han ofrecido bienes o servicios mediante sistemas públicos de e-Contratación	13	5	19	7	19	14
Empresas que han ofrecido bienes o servicios mediante sistemas públicos de e-Contratación, en su propio país	13	5	19	7	18	13
Empresas que han ofrecido bienes o servicios mediante sistemas públicos de e-Contratación, en otros países	2	1	2	1	2	2

Fuente: datos Eurostat (2014)

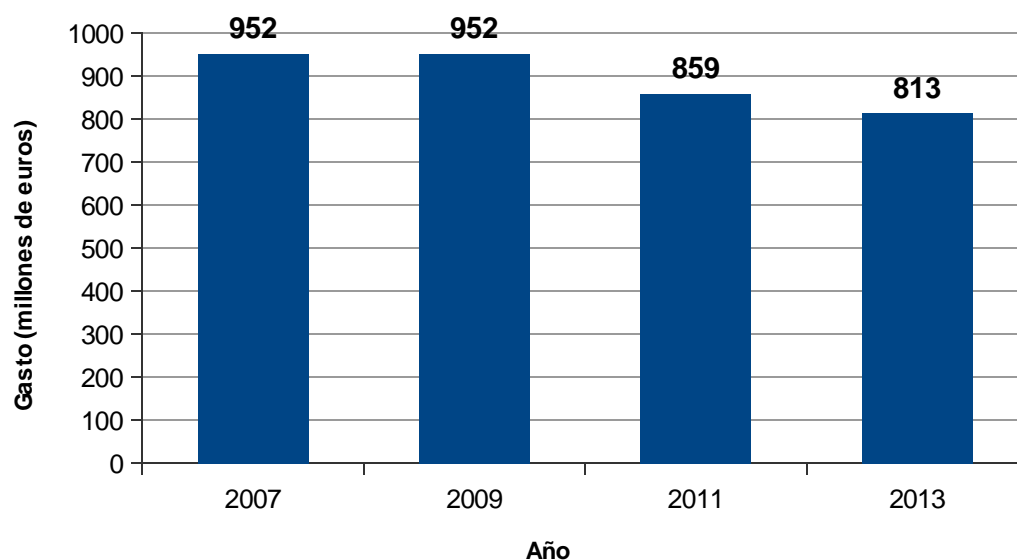
De la información aportada, observamos que en el ámbito de la Unión Europea todavía queda bastante camino por recorrer. Y asimismo en el ámbito español, por

cuanto que, en términos generales, este guarda importantes distancias en relación con la media europea y en relación también con los países de nuestro entorno más inmediato.

De hecho, lejos nos hallamos en España de sistemas como el de Corea del Sur que, ya en el año 2004, lanzó un sistema que facilitaba la pública consulta y búsqueda de información vía PDA y que, desde 2011, permite a las empresas participar activamente en las licitaciones por medio de una aplicación para *smartphone*.

Asimismo, los datos relativos a los recursos económicos destinados a TIC en la Administración Local española tampoco son muy alentadores.

Gráfico 2. Evolución Gastos TIC Administración Local 2007-2013 (en millones de euros)



Fuente: OBSAE (2016)

(<http://dataobsae.administracionelectronica.gob.es/cmobsae3/dashboard/Dashboard.action?selectedScope=A7>)

Podemos apreciar que los créditos presupuestarios destinados a tecnologías de la información están sufriendo un ajuste considerable durante los últimos años, posiblemente provocado por la crisis económica, comenzando su descenso en 2009. Ajuste este que ha afectado asimismo a la Administración General del Estado, que se sitúa en 2014 (1.421.545 €) en niveles inferiores a los de 2006 (1.476.734 €).

Y no únicamente en materia de gastos destinados a las TIC, también los recursos humanos han sufrido una importante reducción. Así, según datos del OBSAE (2016) para el ámbito de la Administración Local, si en 2009 el número de personas destinadas a TIC era de 10.168, en el año 2013 esta cifra se reduce hasta 8.046. En

el caso de la Administración del Estado en 2012 la cifra se hallaba en 12.437 y en 2014 baja hasta 10.725.

Por otra parte, también cabe destacar que algunas de las experiencias más interesantes en España a nivel de e-Contratación proceden del ámbito subnacional. Entre ellas, cabe destacar el Modelo Vasco de Contratación Pública Electrónica (MVCPE)⁹⁹ que, aparte de obtener diversos reconocimientos nacionales e internacionales, ha permitido la realización íntegra por medios electrónicos del expediente de contratación a lo largo de todas sus fases, tanto internas como externas, en procedimientos de contratación abiertos, restringidos o negociados de todo tipo de suministros, obras o servicios (Domínguez-Macaya, 2011), y que incluso realiza la retransmisión audiovisual de la apertura de ofertas en Irekia, el canal público vasco de Internet. Asimismo, el Ayuntamiento de Gijón es pionero en prácticas transparentes asociadas a la e-Contratación. A título de ejemplo, su Perfil de Contratante incluye la posibilidad de presentar ofertas para procedimientos de contratos menores, vía electrónica y en régimen de concurrencia competitiva¹⁰⁰.

Finalmente es necesario tomar en consideración que, pese a las limitaciones actuales, lo que sí queda patente es que la ciudadanía valora de forma especial la información y la transparencia como medio de optimizar la eficiencia y confianza en las instituciones. De hecho, los datos obtenidos por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI) así lo reflejan. Según su Estudio de demanda y uso del Gobierno Abierto en España (Febrero de 2013), para un 70,3 % de los ciudadanos encuestados la transparencia mejoraría la eficiencia de las Administraciones Públicas, y un 72,1 % opina que mejoraría igualmente la confianza en el Gobierno.

⁹⁹ <https://euskadi.net/w32-home/es/> [Fecha de consulta: 30/08/16].

¹⁰⁰ <https://sedeelectronica.gijon.es/page/12642-plataforma-de-contratacion-electronica> [Fecha de consulta: 08/10/16].

A este respecto, debemos prestar atención a los nuevos (y no tan nuevos) sistemas de monitoreo de la acción de gobierno por parte de los ciudadanos, como el establecido en el *Portal da Transparência do Governo Federal do Brasil* (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>), que posibilita el acceso en tiempo real a la información de ejecución presupuestaria de este país sudamericano. Con un nivel de acceso de alrededor de 30.000 consultas mensuales durante los primeros meses de funcionamiento (año 2004), siendo que en el año 2013 ya se superó el millón de consultas realizadas cada mes.

3. BRASIL Y PORTUGAL COMO MODELOS DE CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA DE REFERENCIA

Inciendiando en la necesidad de realizar una apuesta clara por el *e-Procurement*, como medio de mejora de las políticas de contratación pública electrónica, habida cuenta de los beneficios que la misma aporta (transparencia, eficiencia, rendición de cuentas, etc., tal y como veíamos anteriormente), se presentan aquí dos modelos que pueden servir de ejemplo, o fuente de inspiración, para el sistema español. Si han sido seleccionados dos países miembros de la OCDE, se ha optado por incluir, de un lado, un país miembro también de la Unión Europea, además de territorio vecino a España, como es el caso de Portugal, y, por otra parte, un país no miembro y con relativa lejanía geográfica, como es Brasil.

A) Brasil

a) Antecedentes

En Brasil, la licitación, como requisito para la realización de compras y contrataciones públicas, solo se reguló en una norma específica a partir de 1986, con el Decreto 2.300/86, conocido como Estatuto Jurídico de las Licitaciones y Contratos Administrativos. Anteriormente, este proceso se regía por normas que lo

incluían junto con otros temas de la Administración Pública. Así, el Decreto 2.926, de 1862, que era una regulación para adjudicaciones de los servicios del Ministerio de Agricultura, Comercio y Obras Públicas; o el Decreto 4.536, de 1922, que trataba de la Contabilidad Pública (y que mencionaba la exigencia de “concurrencia” para la realización de las compras); la Ley 4.401, de 1964, que adopta por primera vez el término “licitación”; y, finalmente, el Decreto-ley n. 200, de 1967, que contiene un título denominado “De las normas relativas a las licitaciones para compras, obras, servicios y enajenaciones”.

La legislación brasileña en vigor para licitaciones y contratos públicos abarca un conjunto de normas (leyes, decretos, órdenes) cuyo pilar fundamental es la ley 8.666, de 1993, enmendada muy pronto por la ley 8.883, de 1994. En ella se crearon las modalidades de licitación que se utilizan actualmente: concurrencia, concurrencia internacional, concurso, invitación y fijación de precio; también fueron previstas situaciones para dispensa o inexigibilidad de licitaciones y las subastas para la enajenación de bienes pertenecientes a los Gobiernos. Desde 1998, por la ley 9.648, estas modalidades se escogen en función de los valores financieros incluidos, de modo que las cantidades mayores exigen procedimientos más complejos, que se reducen a medida que se trata de volúmenes menores de recursos.

Recientemente fue creada y regularizada la subasta a la baja (o subasta a la inversa), admitida solamente para la adquisición de bienes o servicios comunes, o sea, “aquellos cuyos niveles de rendimiento y calidad puedan ser objetivamente definidos por el pliego de condiciones, por medio de especificaciones habituales en el mercado”, como establece el párrafo único del artículo 1º. de la ley 10.520, de 2002, que es el marco legal para este procedimiento. La subasta a la baja puede ser presencial o electrónica. Esta última es la que en Brasil normalmente se considera como contratación pública electrónica (o *public e-Procurement*, o *e-compras públicas*).

La subasta a la baja se utilizó por primera vez en 1998, por la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), creada en 1997, después de la privatización de los

servicios de telefonía. La misma ANATEL introdujo la modalidad electrónica en 2000, año en el que el Gobierno Federal adoptó la subasta a la baja presencial por medio del Decreto-Ley 2.026, incluyendo después la modalidad electrónica en sus procedimientos (decreto 3.697, de diciembre de 2001). Funciona como una típica subasta a la inversa, en la cual se presentan ofertas por debajo del valor de referencia inicial, con el objetivo de simplificar el proceso de licitación, eliminar barreras a la participación de ofertantes y obtener mejores precios. La mencionada ley 10.520/2002 lo extendió a los Gobiernos de todos los niveles de la federación (Unión, Estados y Municipios).

Convergen, a su vez, como factores que impulsan la adhesión del Gobierno a los procedimientos de *public e-Procurement*, el avance de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) característico de las últimas décadas; el movimiento reformista del Estado de los años 80 y 90; y el generalizado descontento (dentro y fuera del Gobierno) con la morosidad e ineficiencia de los procesos de licitación en el país, regidos por la ley 8.666/83.

b) La experiencia de la subasta a la baja electrónica en el Gobierno Federal

El Gobierno Federal adoptó rápidamente la subasta a la baja y la subasta a la baja electrónica, en busca de agilidad, economía, mayor apoyo de potenciales proveedores, transparencia y combate a la corrupción. Para ello implementó una política permanente de innovación en este campo, cuyo núcleo central es el portal de compras del Gobierno Federal en Internet, el Comprasnet¹ (<http://www.comprasnet.gov.br/>). Este se creó por el Decreto nº 1.094, de 1994, y en la actualidad es gestionado por el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, a partir del Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). El propio portal Comprasnet se define a sí mismo como “un conjunto informatizado de herramientas para hacer internamente operativo el funcionamiento

sistémico de las actividades inherentes al Sistema de Servicios Generales - SISG, que son: la gestión de materiales, edificaciones públicas, vehículos oficiales, comunicaciones administrativas, licitaciones y contratos, de los cuales el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión - MP es el órgano central normativo”.

Según Fernandes (2002:3), el Comprasnet “se creó en 1997, para publicar electrónicamente los avisos y los pliegos de licitación (de todas las modalidades) y las actas de los contratos firmados por la Administración Pública Federal. Más tarde, cuando el Decreto n° 3.697, de diciembre de 2000, estableció la subasta a la baja electrónica, el Comprasnet pasó a ser utilizado para las adquisiciones en tiempo real, trabajando con este nuevo tipo de licitación. En octubre de 2001, el Comprasnet sufrió una nueva transformación, convirtiéndose en un efectivo portal de compras. La gran innovación, que dio al Comprasnet el estatus de paradigma internacional en el campo de las compras electrónicas gubernamentales, fue la introducción de un modelo de negocios en el que el Gobierno Federal comparte con socios privados la gestión del portal”.

Figura 4. Portal de compras del Gobierno Federal brasileño en Internet



Fuente: COMPRASNET (<http://www.comprasnet.gov.br/>)

La subasta a la baja electrónica se consolidó como procedimiento administrativo en el gobierno federal, aumentando año a año por esta vía el número de compras y contrataciones. A lo largo de los últimos años los procedimientos de esta naturaleza se estabilizaron en torno a los 34.000, como muestra la Tabla 5.

Tabla 5. Cantidad de compras públicas del Gobierno Federal de Brasil, según el tipo de proceso (2008-2013)

Modalidad (según leyes 8.666/93 y 10.520/02)	Procesos de compra					
	2008	2009	2010	2011	2012	Hasta oct. 2013
Concurrencia nacional	771	1.319	934	1.086	1.314	513
Concurrencia Internacional	50	44	105	51	40	8
Concurso	8	16	16	11	16	8
Invitación	4.957	1.499	961	621	452	198
Dispensa de Licitación	246.635	235.566	211.029	186.301	169.875	128.443
Inexigibilidad de Licitación	14.048	15.838	16.677	19.742	23.783	20.310
Subasta a la baja Electrónica	30.865	33.700	33.696	32.357	34.747	26.192
Subasta a la baja Presencial	1.297	1.083	657	334	268	127
Fijación de Precio	1.641	1.636	1.334	1.170	1.307	541
Total	300.272	290.701	265.409	241.673	231.802	176.340

Fuente: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2013)

El valor alcanzado por las subastas a la baja electrónicas también ha crecido año tras año, mostrando últimamente el comportamiento señalado en la Tabla 6, en la cual es atípico el año 2011 (con disminución), por razones que se desconocen.

Tabla 6. Valor de las compras públicas del Gobierno Federal de Brasil, según el tipo de proceso (2008-2013)

Modalidad (según leyes 8.666/93 y 10.520/02)	Valor de compra, corregido por el IPCA desestacionado (en reales brasileños)					
	2008	2009	2010	2011	2012	Hasta octubre 2013
Concurrencia nacional	9.167.855.840	14.546.704.831	12.393.154.773	6.377.263.000	12.678.890.659	2.481.597.252
Concurrencia internacional	146.359.305	1.053.839.103	1.032.577.330	85.951.777	140.937.239	5.969.035
Concurso	372.625	1.151.347	2.974.844	901.562	2.581.625	293.136
Invitación	163.181.777	73.198.638	49.330.037	32.885.611	22.409.868	7.911.596
Dispensa	15.134.384.857	8.725.194.787	11.676.471.129	7.646.697.849	13.802.507.425	6.484.101.171
Inexigibilidad	3.210.978.280	5.824.096.648	7.731.978.598	11.513.800.634	10.672.115.922	8.171.740.963
Subasta a la baja Electrónica	21.277.510.721	22.026.596.987	28.656.588.714	24.646.715.336	33.639.555.907	29.608.299.718
Subasta a la baja Presencial	2.802.208.233	3.117.945.219	1.313.059.935	1.017.601.729	1.152.980.671	398.695.537
Fijación de Precio	745.677.499	696.300.483	557.320.756	462.949.601	507.064.775	166.219.979
Total	52.648.529.141	56.065.028.047	63.413.456.121	51.784.767.104	72.619.044.094	47.324.828.391

Fuente: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2013)

c) Subasta a la baja electrónica en los niveles subnacionales de la federación

En los Estados y Municipios también avanzó la utilización de la subasta a la baja y de la subasta a la baja electrónica desde el momento en que la ley 10.520/2002 ofreció seguridad jurídica para que eso ocurriese, con la ayuda del Decreto 5.405, de 2005.

Ya en 2002 algunas experiencias de subasta a la baja electrónica se consolidaron en el nivel de los Estados, como revela Fernandes (2002). Entre ellos los pioneros fueron São Paulo (con la BEC – Bolsa Electrónica de Compras,

<http://www.bec.sp.gov.br/Publico/Aspx/Home.aspx>), una de las más completas y sofisticadas herramientas en Brasil de *public e-Procurement*, lanzada antes del Comprasnet del Gobierno Federal; Bahia (Comprasnet.ba, <http://www.Comprasnet.ba.gov.br/>); Tocantins (Compr@s.TO, <http://www.compras.to.gov.br/scripts/nwwcgi.exe/compras2/home>); Rio Grande do Sul (CELIC – Central de Licitaciones, <http://www.celic.rs.gov.br/>); Mato Grosso do Sul (Central de Compras, <http://www.centraldecompras.ms.gov.br/>).

Desde la aprobación de la ley 10. 520, de 2002, todos los municipios están legalmente amparados para adoptar la subasta a la baja y la subasta a la baja electrónica. Mientras tanto, como reveló la investigación realizada por la Confederação Nacional de Municípios (2010), la adhesión va aumentando lentamente. De los 2.780 municipios investigados por la CNM (de un total de 5.565 existentes en el país), 2.270 (82 %) utilizaban la subasta a la baja, pero solamente 1.890 (68 %) lo utilizaban en la modalidad electrónica, por falta de infraestructura tecnológica y/o por desconfianza al cambio. 998 municipios afirmaron no tener interés en usar la subasta a la baja electrónica. Desde 2010, año de la investigación, es probable que se hayan producido avances, entre otras razones porque existe presión para que esto ocurra (por parte de grupos que combaten la corrupción o que proponen la modernización y también de proveedores deseosos de mayor transparencia y agilidad) (Pires *et al.*, 2014; Pineda *et al.*, 2015). También están disponibles diversas plataformas tecnológicas para la implantación del sistema, como las ofrecidas por el Banco do Brasil (LicitaçõesBB, <http://www.bb.com.br/portalbb/page3,111,4241,13,0,1,3.bb>), la Caja Económica Federal, Banrisul, CNM (CidadeCompras, <http://www.cidadecompras.com.br/1/>) y varias empresas que abastecen de soluciones tecnológicas a los Gobiernos municipales.

El proceso de innovación de las compras públicas en los municipios brasileños se enfrenta, de hecho, a muchas dificultades, siendo necesarias voluntad política y liderazgo para implementarlo, como señala un estudio reciente del caso de la ciudad de São Carlos, en el Estado de São Paulo (Blanco García, 2010; Pires *et al.*, 2014; Pineda *et al.*, 2015).

d) Resultados obtenidos por la subasta a la baja electrónica

En el Gobierno Federal, “En 2013, la subasta a la baja electrónica supuso el 63 % de las compras del Gobierno, con un gasto de 29,6 billones de reales, siendo utilizada en 26,2 mil procedimientos (15 %). Si comparamos solamente las modalidades de licitación, esa forma de contratación fue responsable del 91 % de los gastos en adquisiciones, suponiendo un ahorro para las arcas públicas del orden de 6,9 billones de reales (19 %). En relación al número de concursos de licitación, la subasta a la baja electrónica supuso el 95 %” (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2013:2).

Esta modalidad de compra se concentra en algunos tipos de bienes y servicios. Según el SLTI/MPOG, refiriéndose a 2013, “Los bienes y servicios más adquiridos por subasta a la baja electrónica pertenecen, respectivamente, a los grupos de equipamientos y artículos para uso médico, dental y veterinario (2,8 billones de reales) y servicios de ingeniería (1,6 billones de reales) (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2013:3). La Tabla 7 muestra los valores para todos los tipos de bienes y servicios adquiridos por medio de subasta a la baja electrónica en 2013 (hasta octubre).

Tabla 7. Valor de las compras de los grupos de materiales más adquiridos por el Gobierno Federal de Brasil, mediante subasta a la baja electrónica (enero-octubre 2013)

Grupos de Materiales (adquiridos por subasta a la baja electrónica)	Valor de Compra (reales brasileños)
Equipamientos y artículos para uso médico, dental y veterinario	2.846.798.273,15
Equipamiento para procesamiento automático de datos (incluyendo firmware), software, accesorios y equipamiento de soporte	2.005.370.919,45
Vehículos	1.683.797.713,87
Mobiliario	1.444.692.439,41
Subsistencia	1.328.351.138,44
Materiales de construcción	687.740.818,08
Instrumentos y equipamientos de laboratorio	669.618.674,93
Vestuario, equipamientos individuales e insignias	629.045.883,35
Material de escritorio y material de oficina	518.180.392,43
Equipamiento para combatir incendios, para rescate y seguridad	447.104.671,58
Otros Grupos	6.448.632.906,40
Total	18.709.333.831,09

Fuente: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2013)

Son también muy importantes los resultados que aporta la subasta a la baja electrónica a las relaciones del Gobierno con los proveedores y a la gestión de compras y contrataciones. Las facilidades que tiene un procedimiento menos burocrático y más transparente atraen a una mayor cantidad de interesados en participar de las licitaciones, entre ellos pequeñas y medianas empresas (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2013). En cuanto a la innovación en la gestión, es suficiente la navegación por el portal Comprasnet para por lo menos sospechar que fue necesario alterar en profundidad rutinas, procedimientos y, sobre todo, la cultura administrativa, a fin de convertirse en el instrumento principal de relación del Gobierno con los proveedores (Pires *et al.*, 2014; Pineda *et al.*, 2015). Este portal contiene canales de acceso para uso exclusivo de los compradores públicos, para utilización tanto por los potenciales como por los efectivos proveedores y también facilita información a quien se interese por ella (al respecto, ver la solapa “Servicios del Portal” de Comprasnet); facilita acceso libre a los concursos de licitación (solapa “Acceso Libre”), divulga las normas relativas al área (solapa “Legislación”) y literatura técnica sobre el tema (solapa “Publicaciones”).

Desde hace poco se van realizando investigaciones, análisis y estudios con el objetivo de evaluar los resultados de la innovación que supone en Brasil, en los diversos niveles de gobierno, la subasta a la baja electrónica. (Santana, 2013; Silveira *et al.*, 2012; Mota y Rodrigues, 2010; Alves y Dufloth, 2008; Morais y Slomski, 2006; Carneiro y Pereira, 2005). En general, en estos trabajos se señalan avances en la agilización de los procedimientos; la ampliación del número de ofertantes interesados, la reducción de precios; la transparencia y la barrera a la corrupción; y la economía de las compras. Pero surgen dudas sobre la calidad de los productos comprados a precios más bajos (afectando negativamente a la relación coste-beneficio de las compras públicas) y sobre las posibilidades de fraude en la recepción de propuestas por los sistemas electrónicos. Aparentemente, los estudios mencionados pueden contribuir a la mejora del *public e-Procurement* en Brasil, que probablemente será incorporado definitivamente en una posible próxima ley de

licitaciones y contratos que reúna y sintetice los cambios difusos y dispersos producidos en las dos últimas décadas, en los márgenes de la desfasada ley 8.666/93.

Finalmente, merece la pena reproducir, por la oportunidad y coherencia, la conclusión de Tridapalli *et al.* (2011:429): “Destacamos que la simple adopción de la compra electrónica no es suficiente para conseguir los máximos resultados en la gestión de los gastos públicos corrientes, pues existen otras oportunidades de mejora si ampliamos el análisis a las demás fases de la cadena de suministro.” Lo mismo debe aplicarse, evidentemente, a todos los gastos y no solo a los corrientes.

B) Portugal

a) Antecedentes

Los procesos de contratación pública en Portugal son regulados por la ley 197/1999 de 8 de Junio, rigiéndose por procedimientos documentales en papel y por actos presenciales de elevado formalismo. Estos procedimientos, a pesar de complejos y formales, sin embargo no conseguían evitar situaciones de fraude y de fuga de información privilegiada, contrarias al espíritu de la ley y de la transparencia deseada en procedimientos de contratación, en particular en la Administración Pública (Romeu *et al.*, 2015).

En enero de 2008, el Gobierno portugués aprobó el Decreto Ley 18/2008, de 29 de enero, con la denominación de Código de los Contratos Públicos (CCP), que establecía un nuevo proceso de compras públicas, sustentado integralmente en

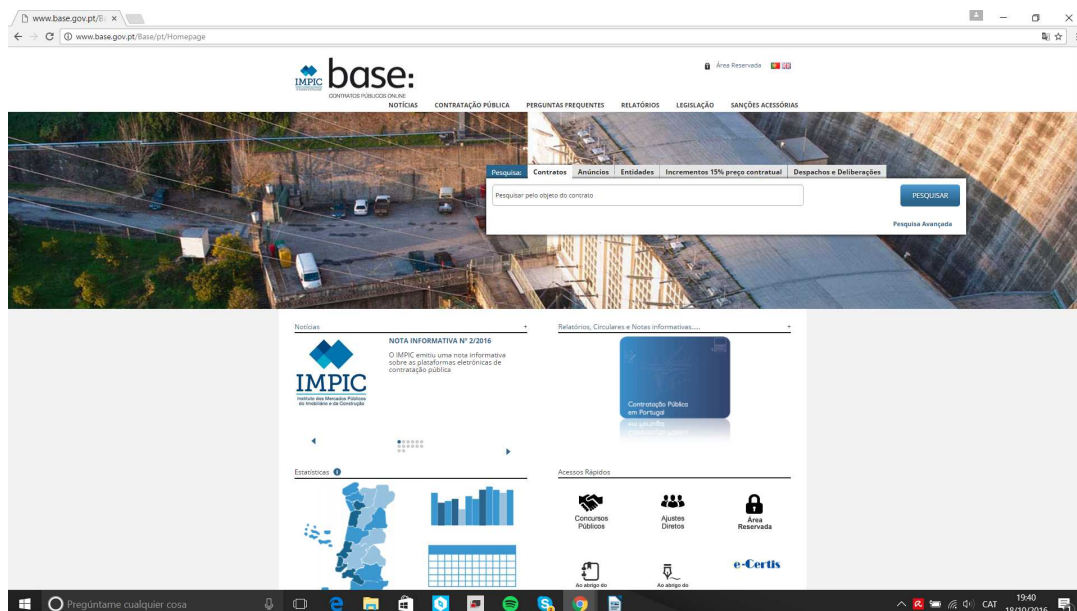
plataformas electrónicas vía *web*. Este decreto ley tenía un doble objetivo en el ordenamiento jurídico portugués, considerándose, por eso, como un importante marco histórico en la evolución del derecho administrativo nacional y, en especial, en el ámbito de la actividad contractual de la Administración. Pues, además del objetivo de alineamiento con las directivas comunitarias, a cuya transposición se procedió, el CCP llevó a cabo una nueva sistematización y una uniformización de los regímenes sustantivos de los contratos administrativos atomizados hasta ese momento. Antes de eso, la información sobre contratación pública disponible para el ciudadano de forma sistemática era, en Portugal, prácticamente nula (Valadares Tavares *et al*, 2011).

En el citado decreto ley se introdujeron la casi totalidad de las más recientes novedades introducidas por las directivas comunitarias en materia de contratación pública, de entre las cuales se destacan: el procedimiento de diálogo competitivo, las subastas electrónicas, los acuerdos marco, las centrales de compras y los sistemas dinámicos de adquisición.

El 30 de julio de 2008, fecha en que entra en vigor el Código de Contratación Pública, se pone en marcha el Portal BASE (<http://www.base.gov.pt/>), tal como estaba previsto en el art. 4.1 del citado Código. Este portal — concebido y gestionado por el Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI) — se convirtió en una pieza estratégica de la nueva contratación pública, basada en la transparencia de la información, siendo Portugal el primer país europeo en reunir toda la información sobre contratos públicos en un único portal oficial.

En enero de 2012 se inauguró una nueva versión del portal, con el fin de mejorarlo y modernizarlo. El nuevo Portal BASE tiene por finalidad prestar información pública sobre los contratos públicos, en general, independientemente de la naturaleza competitiva o no de los respectivos procedimientos de adjudicación.

Figura 5. Portal BASE (Portal de contratos públicos de Portugal)



Fuente: Portal BASE (<http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>)

Ya desde el año 2008, Portugal ha desarrollado un nuevo marco jurídico de la contratación sobre la base de tres grandes innovaciones: a) La adopción plena del *e-Procurement* para cualquier procedimiento abierto, restringido o negociado de adjudicación de un contrato público, evitando el tradicional “papeleo” y el aumento de la velocidad, la transparencia y la competitividad; b) Aumento del acceso a la información, a través de la publicación electrónica de un portal oficial de todos los avisos y anuncios de contrato; c) Especificación completa del modelo de multicriterios que debe adoptarse para seleccionar la propuesta “económicamente más ventajosa” y su constancia en la documentación, a fin de ser conocida por todos los licitadores en la preparación de su oferta, para un pleno respeto de los principios de equidad e igualdad de trato.

El Código de los Contratos públicos también preveía la creación del Observatório das Obras Públicas (OOP), a través del cual se monitorizarían los aspectos más relevantes de la ejecución de los contratos de obras públicas, y que sería gestionado por el Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.). Este organismo pasó el 1 de junio de 2012 a constituir un subsistema del Portal BASE (<http://www.base.gov.pt/Oop/pt/Homepage>).

El 26 de Diciembre de 2008, el Gobierno portugués atribuyó al Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) las funciones de entidad supervisora de las plataformas electrónicas, según lo previsto en el Código de los Contratos Públicos. El CEGER se convertiría así en responsable de auditar y habilitar las plataformas electrónicas, certificándolas legalmente para que pudieran operar. La Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) lanzó en Febrero de 2009 un concurso público para la creación del acuerdo marco de plataformas electrónicas de contratación, de forma integrada con el Sistema Nacional de Compras Públicas.

Portugal no solo se anticipó a los demás Estados miembros, sino que consiguió ser innovador en el diseño del proceso de contratación pública electrónica, optando por la promoción de un mercado privado de plataformas electrónicas (en vez de recurrir a la creación de una única plataforma pública, solución esta adoptada en otros países comunitarios) (Assar y Boughzala, 2008; European Commission, 2009; Aguiar *et al.*, 2014).

b) Plataformas electrónicas

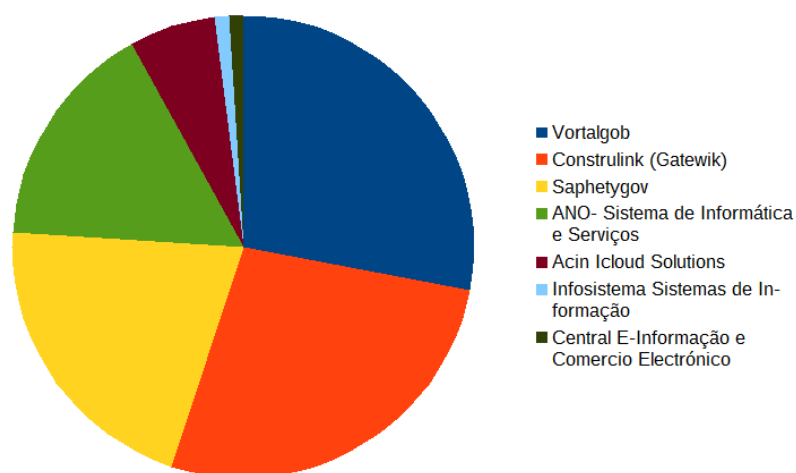
En cumplimiento de las directivas europeas de 2004, los estados miembros debían incluir en su legislación nacional la utilización de plataformas y portales electrónicos para los procesos de *e-Procurement*. El Gobierno portugués decidió que debería establecerse un mercado regulado para la prestación de servicios de plataformas electrónicas en lugar de establecer una plataforma propia y única ya que “los Estados deben concentrarse en su misión principal y dejar a la sociedad civil y a sus operadores económicos trabajar y garantizar otras actividades de contratación pública con elevados niveles de eficiencia y eficacia” (Vincent-Jones, 2006).

La plataforma electrónica consiste en una infraestructura informática formada por un conjunto de medios, servicios y aplicaciones necesarias para el funcionamiento de los procedimientos de formación de los contratos públicos. Se trata de medios electrónicos abiertos, transparentes y no discriminatorios, que buscan la desmaterialización, prevista en el Código de los Contratos Públicos. El acceso a la plataforma es universal y gratuito.

En estos momentos existen ocho proveedores de plataformas electrónicas, con unos niveles de accesibilidad altos. Según Pereira (2010), estos resultados de accesibilidad se deben a las inversiones efectuadas por las empresas de las plataformas y a la legislación en vigor que obliga a elevados niveles de accesibilidad para conseguir la acreditación del Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER). Ello provoca que las plataformas electrónicas de contratación tengan mejores resultados de accesibilidad que los sitios *web* generales de los organismos públicos (Pereira, 2010).

Las principales funciones realizadas por estas plataformas son: a) Recepción de propuestas, candidaturas y soluciones; b) Apertura de propuestas y candidaturas, y puesta a disposición de información a los concurrentes; c) Caracterización del procedimiento y agregación de las partes que lo constituyen; d) Publicación del procedimiento o envío de invitación, dando a conocer su contenido a todos los interesados; e) Poner a disposición de las partes el procedimiento para consulta; f) Recepción de pedidos de aclaración; g) Envío de respuestas a las aclaraciones y rectificación de las partes del procedimiento.

Gráfico 3. Distribución por plataforma de los contratos celebrados con Plataformas Electrónicas en 2013



Fuente: Portal BASE (octubre 2014)

Si analizamos la información contenida en el Gráfico 3 los contratos celebrados, durante el año de 2013, por las entidades adjudicadoras con las plataformas electrónicas certificadas para la contratación pública se observa la tendencia de concentración en dos plataformas: Gatewit y Vortal.

Situación similar es constatable analizando la relevancia de cada una de las plataformas en el contexto de la contratación pública, o sea, detallando el peso relativo del número y de las cantidades contractuales que fueron tramitadas, por plataforma: estas dos plataformas certificaron el 77 % de los contratos comunicados al Portal BASE, que representaron el 81 % del montante contractual global.

Constatamos, también, que aunque Gatewit tuvo el mayor número de contratos (44 %), fue la plataforma de Vortal la que tramitó el mayor volumen contractual (47 %).

Del número de procedimientos abiertos en el año 2013, el peso de los procedimientos tramitados mediante las plataformas electrónicas certificadas fue del 22,7 %. La expresión es mayor en lo que respecta a los valores estimados de gasto: el 70 %. Estos resultados están muy por encima del 5 % estimado para 2010 en el Libro Verde sobre el Estado de Utilización de la Contratación Pública Electrónica en la Unión Europea.

A pesar de estos datos, existen prácticas abusivas que deben ser corregidas, como por ejemplo el cobro de valores exorbitantes por la validación cronológica o por el acceso a servicios de soporte técnico o a las plataformas en más de un terminal. Para algunos expertos está claro que la auto-regulación no funciona, a pesar de los esfuerzos de la ANAPEC, *Associação Nacional das Plataformas Eletrónicas de Contratação*, a la que se han adherido solo 2 operadores, que viene alertando al Gobierno desde hace años sobre las ventajas de adoptar un modelo de regulación fuerte, necesario en la prestación de servicios públicos por operadores privados (Romeu *et al.*, 2015). Para Rui Dias Ferreira, presidente de la Asociación Europea de las Plataformas de Contratación Pública Electrónica (EUPLAT), esta podría contribuir estructuralmente a promocionar buenas prácticas en la Unión Europea, inspirando a Gobiernos, Regiones y Entidades Públicas; servir de canal estructurante para concretar la interoperabilidad entre operadores de plataformas electrónicas, y promover la certificación de plataformas de e-Contratación, a fin de dotar a las entidades públicas de un instrumento adicional que les permita seleccionar operadores con tecnologías ajustadas a los requisitos legales de la contratación electrónica, así como modelos de negocio transparentes y con niveles de servicio que aseguren una respuesta eficiente tanto a organismos públicos como a empresas (Ferreira, 2014).

Como se puede apreciar, queda bastante por hacer al respecto de la uniformización del funcionamiento de las plataformas, así como el establecimiento de mejoras en la fiabilidad, velocidad de acceso, atención al cliente y funcionamiento. Algo que no se ha podido llevar a cabo durante los últimos años, entre otras razones, por los graves problemas económicos que han afectado al país (Romeu *et al.*, 2015).

c) Los datos sobre la e-Contratación en Portugal

La utilización obligatoria de la contratación electrónica desde 2009 ha supuesto un importante proceso de cambio y un mayor protagonismo de la Sociedad de la Información. La implementación de servicios totalmente electrónicos obligó a que todos los intervinientes estuvieran preparados para su utilización, en especial por tratarse de un sistema tecnológico reciente que obligaba a las empresas a grandes alteraciones en la forma de trabajar, incluyendo los procesos organizativos. En este sentido, hay que tener en cuenta que muchas organizaciones no disponían de recursos para realizar cambios tecnológicos.

Si observamos los procesos que se realizaban antes y después de la implantación de la contratación electrónica, vemos que las principales diferencias están relacionadas con los medios utilizados para los procedimientos. Dejó de ser posible la utilización del papel en la presentación de propuestas y candidaturas, desarrollándose todo el procedimiento de forma electrónica (Gomes, 2012:17).

Una transformación tan radical como el que ocurrió en Portugal con la adopción de un sistema de contratación electrónica totalmente desmaterializado, y sin paralelo en otros países que pudiesen servir de referencia, dejó claro que sería muy importante observar el propio cambio que provocaba a fin de percibir sus impactos en las adquisiciones públicas nacionales (las cuales representaban hasta la fecha cerca del 16 % del PIB) y también para mejorar los eventuales problemas que su funcionamiento pudiera suscitar (Valadares Tavares *et al*, 2011).

El ámbito de la Contratación Pública Electrónica incluye un abanico amplio de entidades que, según Valadares Tavares y Rocha (2009), supera las 14.000, con un elevado índice de diversidad: desde *Juntas de Freguesia*, a Correos, pasando por la Radio Televisión Pública (RTP). Pero, además, alcanza a una gran variedad de contratos, no solo a los tradicionales de obras públicas y de adquisiciones de bienes o servicios, sino que también a los de alquiler de bienes y los de concesión o de sociedad (Valadares Tavares y Rocha, 2009).

Por otra parte, después de todo este tiempo, no se conocen fallos relevantes de integridad y seguridad en la contratación electrónica portuguesa, lo cual es mérito fundamental de los equipos de seguridad de las plataformas y de las auditorías a cargo del CEGER. Sin embargo, cabe tomar en cuenta que las organizaciones públicas no siempre son capaces de medirlos, porque les resulta difícil encontrar indicadores apropiados para ello, distintos de las métricas tradicionales. Aunque en los últimos años se han publicado diversos trabajos sobre el tema (Aguar *et al*, 2013; Arantes y Aguiar, 2014).

En cuanto al impacto en las empresas, en materia de contratación electrónica, se suele señalar la concurrencia interna y externa, la reducción de costes, de tiempos

(Bof y Previtali, 2007), de la carga burocrática, oportunidades de internalización (Aslani *et al.*, 2008) y la mejora global de las propuestas (Vaidya, 2009). Además, como señalan Valadares Tavares *et al.* (2009), deben medirse no solo los impactos tecnológicos sino también el resto de innovaciones que se producen.

PARTE SEGUNDA. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA CONTRACTUAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA

El estudio de caso llevado a cabo mediante la metodología descrita en el apartado introductorio nos aproxima a la situación actual de la transparencia contractual de la Administración Local española.

Se muestra a continuación el resultado del análisis, en función de cada una de las herramientas de investigación utilizadas.

Tabla 8. Principales herramientas de investigación utilizadas (estudio de caso)

HERRAMIENTAS	
1. ANÁLISIS DE PÁGINAS WEB GUBERNAMENTALES O SEDES ELECTRÓNICAS	1.1 Pre-test heurístico (o de funcionalidad de páginas web)
	1.2 Análisis de contenidos web
2. CUESTIONARIO	

Fuente: elaboración propia

Estas herramientas nos van a servir para contrastar las hipótesis y para buscar respuestas a las preguntas de investigación del presente trabajo. En primer lugar acudimos al análisis de páginas web de los Ayuntamientos seleccionados, midiendo la transparencia activa demostrada por estos tanto a nivel de funcionalidad de dichas páginas como de análisis de contenidos. A continuación realizamos una encuesta a los Ayuntamientos que nos ayuda a detallar aspectos concretos de la transparencia a nivel local, de la contratación pública local y de la interacción entre ambas; y todo ello en relación a elementos normativos, organizativos, directivos y de gestión.

1. ANÁLISIS DE PÁGINAS WEB GUBERNAMENTALES O SEDES ELECTRÓNICAS

Como se indica anteriormente, el análisis se ha llevado a cabo en dos fases o momentos: pre-test heurístico, o de funcionalidad de páginas web (FASE 1) y análisis de contenidos (FASE 2).

a) FASE 1. Pre-test heurístico (o de funcionalidad de páginas web)

La aplicación del modelo de *check list* a la muestra analizada, nos da el siguiente resultado:

a') Buscabilidad

Los entes analizados muestran un posicionamiento destacado a la hora de realizar la búsqueda. De hecho, ubicándonos en el buscador Google, tras la inserción de la fórmula “ayuntamiento de x + contratación” en siete de los diez casos estudiados¹⁰¹ se obtiene como primer resultado el Perfil de Contratante de cada una de las entidades; en otros dos aparece el Departamento de Contratación (Calvià y Torrelavega) y en uno información genérica sobre “CONTRATACIÓN” (Málaga).

¹⁰¹ Recordemos que en el pre-test heurístico (FASE 1) se han analizado diez municipios elegidos al azar de entre los treinta y cuatro que se abordan en el análisis de contenidos (FASE 2), con la única condición de no incluir dos municipios de más de una Comunidad Autónoma. Los municipios estudiados son los siguientes: Badajoz, Calvià, Cartagena, Las Palmas de Gran Canaria, L'Hospitalet de Llobregat, Málaga, Pamplona, Torrelavega, Valencia y Valladolid.

Por otra parte, ninguno de los municipios dispone de dominio propio independiente para el área de contratación. El área de contratación del municipio se ubica siempre, pues, dentro de la sede de la Administración a la que pertenece.

b') Identidad

No existe un logo identificador del área, sección o departamento de Contratación en ninguna de las páginas analizadas. En todos los casos la identidad de dicha área, sección o departamento se diluye dentro de la imagen corporativa de la entidad, y amparada por el logo genérico de la misma.

La autoridad responsable de la página web no queda identificada en ningún momento (uso de la etiqueta “quienes somos” o similar).

En el caso del Ayuntamiento de Calvià si bien existe una explicación directa sobre a qué se dedica el Departamento de Contratación, dicha información no se ajusta a la normativa en vigor, sino que se refiere a una norma que ha perdido su vigencia (la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público; derogada por el TRLCSP).

c') Diseño-estilo

En diseño-estilo es donde una mayor variedad de modelos se presentan. La información mostrada (en cuanto a contenido y presentación) en la sección web de contratación de cada municipio es muy diversa.

En términos generales los municipios presentan una comprensibilidad aceptable. Es decir, en todos los casos se ofrece una idea clara del sitio y qué se puede hacer, con un cierto equilibrio entre jerarquía de contenidos y facilidad de uso.

Como indicamos anteriormente, cuando en el buscador de Google introducimos la fórmula “ayuntamiento de x + contratación”, solo dos municipios, Calvià y Cartagena, introducen directamente explicaciones complementaria sobre la materia de contratación pública o sobre las funciones del Departamento de Contratación. El caso de Cartagena resulta significativo, al incluir lo siguiente:

- Descripción sobre el contenido del Perfil de Contratante.
- Composición de las Mesas de Contratación.
- Referencia a la Disposición Adicional Quinta del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (referida a “contratos reservados” en relación con la posibilidad de establecer condiciones de tipo social).
- Información general sobre el Departamento de Contratación (dirección, teléfono, etc.).
- Apartado de “Novedades”.
- Licitaciones abiertas.
- Licitaciones resueltas.

- Acceso a otros Perfiles de Contratante municipales: Patrimonio, Agencia de Desarrollo y Empleo Local, etc. (aunque los enlaces no funcionan).

En general el atractivo del sitio varía también bastante de unos municipios a otros. Existe una tendencia a cuidar el estilo (colores básicos, contraste adecuado, etc.) aunque, en términos generales, de forma moderada. Destaca el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria por la adecuación estética a modelos más contemporáneos (iconos grandes propios de la imagen usada actualmente en tabletas o teléfonos móviles). En el lado opuesto se encuentra Valencia y Málaga, en los que, nada más entrar en su página web, se aprecia la existencia de bastante información, aunque muy desorganizada.

Por otra parte, en términos generales el sitio de contratación, se manifiesta más como una herramienta de gestión de la misma (incluye fundamentalmente licitaciones abiertas, pliegos de condiciones, plazo para presentar ofertas, etc.) que como un instrumento de datos abiertos en materia de contratos públicos. A este respecto, en la totalidad de municipios se echa de menos la existencia de un enlace (en la propia sección de Contratación) que nos lleve a la sección de Transparencia, a fin de poder ampliar información sobre la materia.

d') Navegabilidad

La navegabilidad es aceptable en todos los municipios, con ausencia de obstáculos remarcables (flash, mapas de bits, pop-ups, ads, plug-ins, etc.). Además, se constata un uso adecuado de imágenes, y diversidad y coherencia de enlaces. Sin embargo, en todos los casos se carece de ayudas útiles para la navegación (función de ayuda, visita guiada o virtual, etc.).

En cuanto a la disponibilidad del contenido en los idiomas cooficiales a nivel de Comunidad Autónoma, todos los municipios bilingües (Calvià, l'Hospitalet de Llobregat, Pamplona, Valencia) contemplan dicha opción (Español y, además, Catalán/Valenciano o Vasco, en función de la ubicación geográfica). Sin embargo, no existe una identidad de contenidos entre un idioma y otro (en términos generales, la información resulta mucho más abundante en español que en la correspondiente lengua cooficial).

A nivel de lenguas extranjeras, cabe destacar que el municipio de Calvià es el único que recoge también la posibilidad de optar por el idioma inglés. No obstante, la información que se ofrece en dicho idioma resulta ciertamente limitada: apenas una descripción de las funciones del Departamento de Contratación.

e') Seguridad

Ninguno de los municipios dispone de información sobre protección de datos y mecanismos de cesión o revocación de la cesión de datos. Tampoco se incluye navegación con certificado digital ni de enlaces (*links*) para solicitar un certificado digital a un proveedor.

Resumiendo los diversos puntos analizados, cabe destacar que, en términos generales, la usabilidad de la sección web de contratación de los municipios es discreta y con una desigual atención a los diferentes aspectos analizados. Así, la buscabilidad y la navegabilidad por lo general resultan efectivas; en el apartado diseño-estilo es donde mayores diferencias se muestran entre unos municipios y otros, influyendo de forma determinante en una mayor facilidad de uso; y ninguno de los Ayuntamientos parece prestar atención a aspectos relativos a la seguridad.

b) FASE 2. Análisis de Contenidos

a') Valoración global

Examinados todos los indicadores para cada uno de los treinta y cuatro Ayuntamientos objeto de estudio¹⁰², la valoración global es la contenida en la Tabla 9.

¹⁰² Tal y como se describe en la parte introductoria, apartado de metodología, del presente trabajo doctoral, para llevar a cabo esta FASE 2, de análisis de contenidos, se han elegido los dos primeros municipios de cada comunidad autónoma por número de población.

Tabla 9. Valoración global Índice ITCA

POSICIÓN	MUNICIPIO	PUNTOS
1	Sevilla	38
2	Vitoria-Gasteiz	36
3	Madrid	35
4	Alicante/Alacant	34
4	Móstoles	34
4	Santander	34
5	Vigo	33
6	Logroño	32
7	Barcelona	31
8	Palmas de Gran Canaria, Las	30
8	Valladolid	30
8	Gijón	30
8	Albacete	30
9	Bilbao	29
9	Oviedo	29
10	Burgos	28
10	Huesca	28
11	Pamplona/Iruña	27
12	Murcia	26
12	Palma de Mallorca	26
13	Zaragoza	25
13	Málaga	25
13	Santa Cruz de Tenerife	25
14	Hospitalet de Llobregat, L'	24
14	Calvià	24
15	Badajoz	23
15	Calaborra	23
16	Coruña, A	21
16	Guadalajara	21
17	Valencia	19
17	Cartagena	19
18	Cáceres	17
19	Tudela	15
20	Torrelavega	8

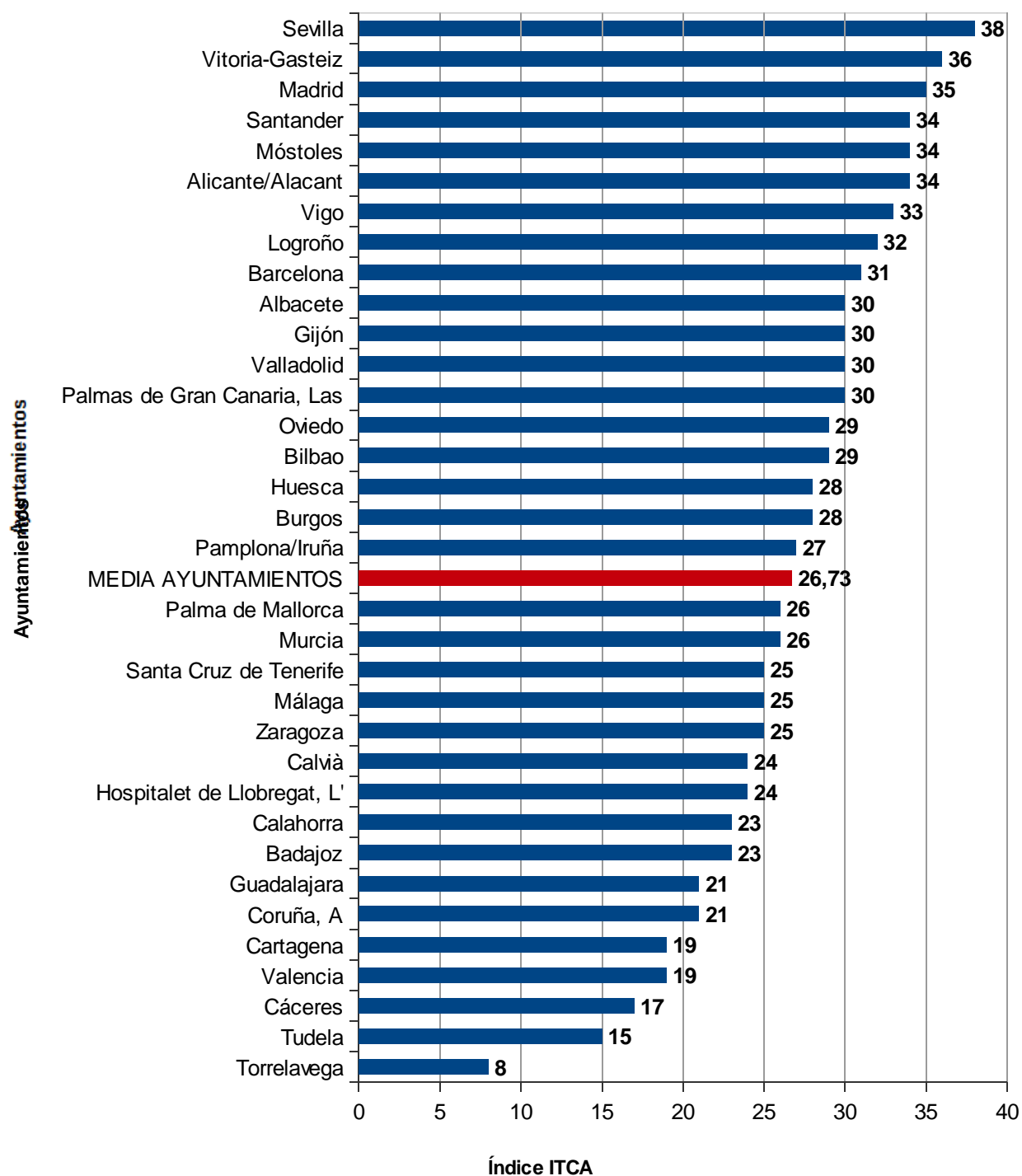
Fuente: elaboración propia

De los posibles 44 puntos a obtener por cada Ayuntamiento, Sevilla alcanza la máxima valoración (38). A ella le siguen Vitoria-Gasteiz (36), Madrid (35) y Alicante, Móstoles y Santander (34). Los que menor puntuación obtienen son Valencia y Cartagena (19), Cáceres (17), Tudela (15) y Torrelavega (8).

Así, de una escala de 0 a 10 puntos, Sevilla como municipio mejor valorado obtendría una puntuación de 8,63, lo que contrasta con los 4,31 puntos de Cartagena y Valencia, los 3,86 puntos de Cáceres, los 3,40 puntos de Tudela, o los 1,81 puntos de Torrelavega en el extremo opuesto. Si el aprobado lo establecemos en 5 puntos, aparte de los que acabamos de enunciar, los otros dos municipios que también suspenderían serían Guadalajara y A Coruña, con 4,77 puntos.

Todo ello pone de relieve las diferencias existentes entre unas entidades locales y otras y, a su vez, la inexistencia de un estereotipo de “municipio transparente” en atención al número de habitantes. Así, quedando establecida la media en 26,73 puntos, por encima de ella encontramos municipios de más de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona), de entre 100.000 y 500.000 habitantes (Alicante, Valladolid, Vitoria-Gasteiz, etc.) o de menos de 100.000 habitantes (Huesca). De un modo similar sucede con los Ayuntamientos que se hallan por debajo de dicha media, existiendo municipios también de más de 500.000 habitantes (Zaragoza, Valencia, Málaga), de entre 1.000.000 y 500.000 habitantes (Murcia, Santa Cruz de Tenerife, L'Hospitalet de Llobregat, etc.) y de menos de 100.000 habitantes (Cáceres, Tudela, Torrelavega, etc.)

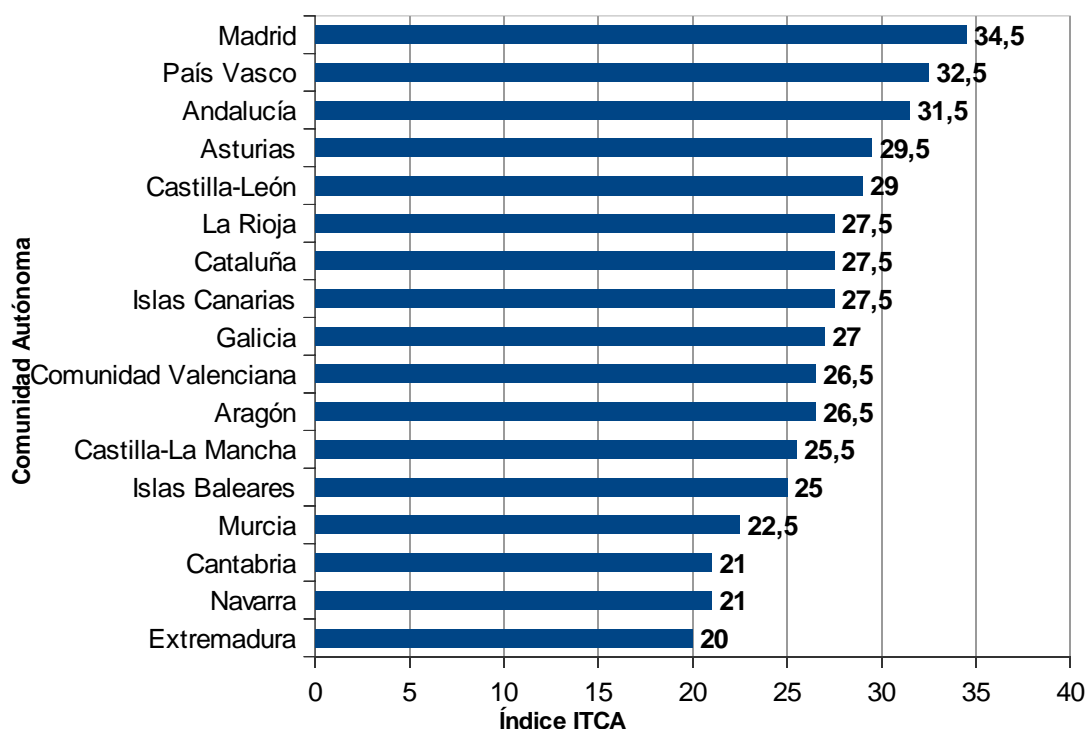
Gráfico 4. Valoración global Índice ITCA



Fuente: elaboración propia

De la información que ofrece el Gráfico 4 podemos apreciar visualmente cómo la puntuación que obtiene Torrelavega, como municipio peor valorado, es casi cinco veces inferior a la de Sevilla, que es el que obtiene un mejor resultado. Así, la diferencia entre ambos municipios es de 30 puntos, lo que muestra la enorme brecha existente entre ellos en materia de transparencia contractual pública. Si nos fijamos en los cuatro siguientes municipios con menor puntuación (Tudela, Cáceres, Valencia y Cartagena) la distancia se estrecha en relación con el mejor valorado (Sevilla), de manera que los primeros obtienen poco menos de la mitad de puntos que este último. Aún así la brecha es importante, quedando en una horquilla entre 19 y 23 puntos. Dada la importancia de las diferencias existentes entre los municipios así como el amplio abanico de puntuaciones existentes, cabe deducir la inexistencia de una política armonizada de transparencia contractual a nivel municipal para todo el territorio del Estado y también la falta de un liderazgo al respecto por parte de organismos o instituciones que abarquen la totalidad del mismo (Administración General del Estado, Federación Española de Municipios y Provincias, etc.).

Gráfico 5. Comparativa de transparencia municipal en materia de contratos a nivel de Comunidades Autónomas (Índice ITCA)



Fuente: elaboración propia

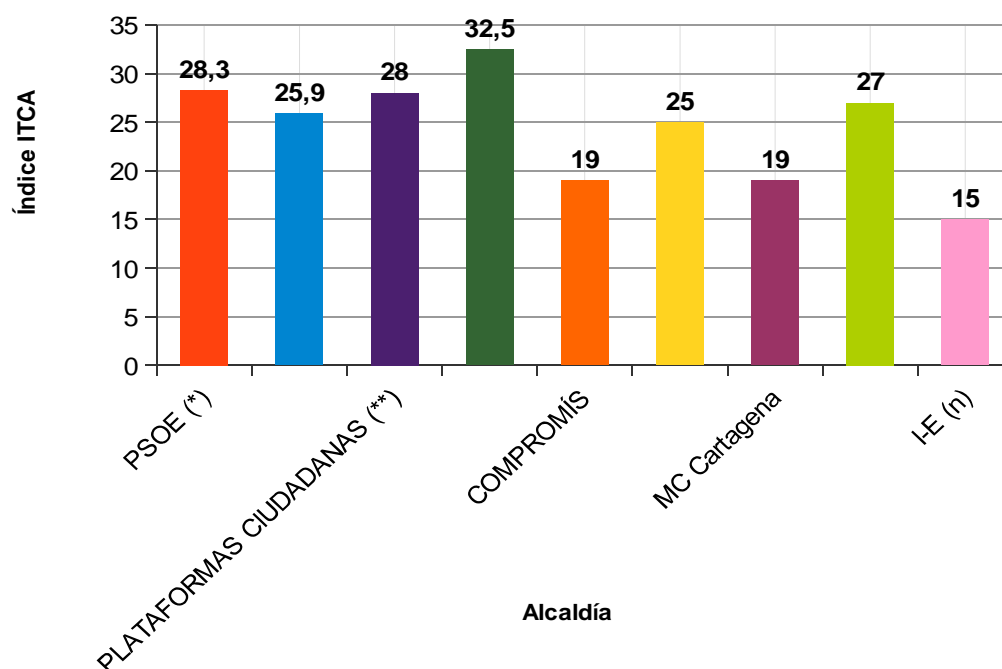
El Gráfico 5 nos muestra que la Comunidad Autónoma que obtendría una mejor puntuación sería la de Madrid (34,5 puntos de media) mientras que la que peores datos arroja es Extremadura (20 puntos), seguida de Cantabria y Navarra (21 Puntos). La discreta posición de Cantabria se justifica en el hecho de que, si bien Santander obtiene una puntuación notable (34 puntos), el municipio de Torrelavega, como vemos el peor valorado (8 puntos), hace descender la media de un modo importante.

Si, como se ha puesto de manifiesto anteriormente (Gráfico 4), en la comparación entre municipios encontramos diferencias importantes — en el caso más extremo, Sevilla vs. Torrelavega, el primero supera hasta en más de cuatro veces al segundo —, cuando nos fijamos en la transparencia municipal entre Comunidades

Autónomas (Gráfico 5), dichas diferencias, si bien existen, no resultan de tanta relevancia (de hecho, los resultados de las Comunidades que ocupan una posición más destacada en ningún caso llegan a duplicar los que muestran una mayor desventaja). Así, hasta en cinco ocasiones encontramos diferencias de más de diez puntos entre unos municipios y otros de la misma Comunidad Autónoma. Es el caso de Cantabria (26 puntos de diferencia entre Santander y Torrelavega), Comunidad Valenciana (15 puntos de diferencia entre Alicante y Valencia), Andalucía (13 puntos de diferencia entre Sevilla y Málaga), Navarra (12 puntos de diferencia entre Pamplona y Tudela) y Galicia (12 puntos de diferencia entre Vigo y A Coruña). Sin embargo en los doce casos restantes (Castilla-La Mancha, La Rioja, Murcia, Cataluña, Extremadura, Islas Canarias, País Vasco, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León, Asturias y Madrid), dichas diferencias entre municipios de una misma Comunidad Autónoma no superan los diez puntos.

En otro orden de cosas, si se ordenan los resultados en función del partido político que ocupa la Alcaldía, se obtienen también resultados interesantes:

Gráfico 6. Comparativa de transparencia municipal por partido político que ocupa la Alcaldía (Índice ITCA)



(*) Incluye también PSOE-A (Ayto. Sevilla), PSdeG-PSOE (Ayto. Vigo), PSC-CP (Ayto. L'Hospitalet de Llobregat).

(**) Incluye Ahora Madrid (Ayto. Madrid), Barcelona en Comú-E (Ayto. Barcelona), Zaragoza en Común (Ayto. Zaragoza) y Marea (Ayto. A Coruña).

Fuente: elaboración propia

El Partido Nacionalista Vasco, que ocupa dos de las treinta y cuatro Alcaldías analizadas, resulta ser el que mejor puntuación media obtiene: 32,5 puntos. A continuación se encuentra el Partido Socialista, con 28,30 puntos. No obstante, si no se hubiera tenido en cuenta el municipio de Torrelavega, gobernado por el PSOE y que es el que de forma considerable peor puntuación obtiene (8 puntos), la diferencia entre los dos partidos políticos mejor valorados se habría reducido, pues el Partido Socialista alcanzaría la cifra de 30 puntos. En tal caso, la distancia entre

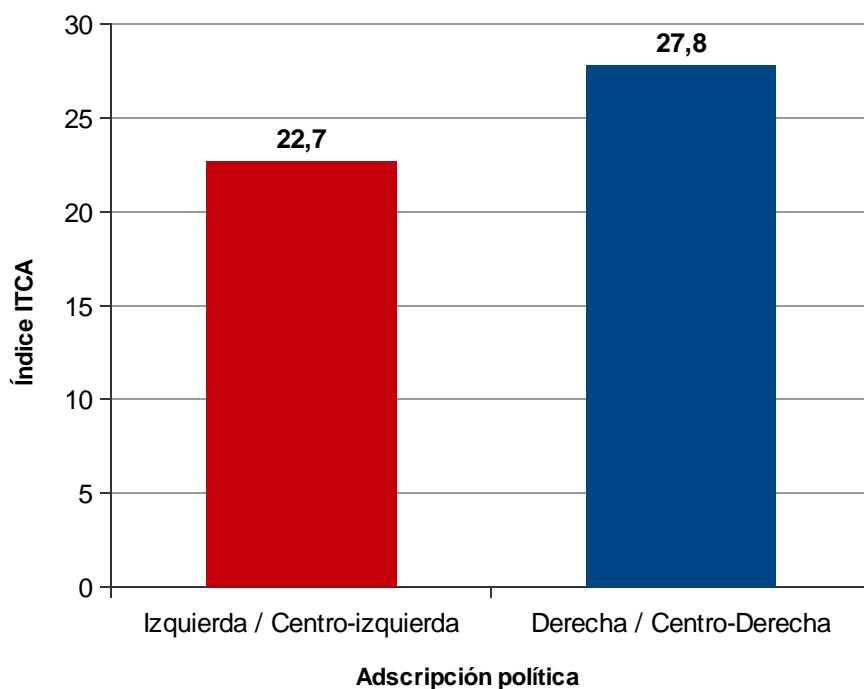
los dos partidos “tradicionales” a nivel estatal (PSOE y PP) se habría ampliado: de los actuales 2,4 puntos en favor de los socialistas pasaríamos a 4,1 puntos de diferencia.

Es destacable también que las plataformas ciudadanas, creadas al amparo de los movimientos ciudadanos del 15-M (las cuales reclamaban otra forma de hacer política más abierta, transparente y próxima a la ciudadanía), se hallen por debajo de partidos tradicionales como son el PSOE o el PNV, aunque sí se sitúan por encima del Partido Popular que obtiene 25,9 puntos.

Por otra parte, si realizamos una agrupación de partidos en la Alcaldía en función de su adscripción política, los municipios de derecha o centro derecha muestran una relativa tendencia a disponer de mayor vocación de transparencia contractual que los de izquierda o centro-izquierda, tal y como se muestra en el gráfico siguiente¹⁰³:

¹⁰³ Conformarían el bloque de izquierda o centro-izquierda los siguientes partidos políticos: PSOE, que, a su vez, incluye también PSOE-A (Ayto. Sevilla), PSdeG-PSOE (Ayto. Vigo) y PSC-CP (Ayto. L'Hospitalet de Llobregat); las denominadas “plataformas ciudadanas”, esto es, Ahora Madrid (Ayto. Madrid), Barcelona en Comú-E (Ayto. Barcelona), Zaragoza en Común (Ayto. Zaragoza) y Marea (Ayto. A Coruña); Compromís; MC Cartagena, que gobierna en Cartagena en coalición con PSOE; EH Bildu; e I-E (n). Por otra parte, el bloque de derecha o centro-derecha quedaría configurado por: PP; EAJ-PNV; y CCa-PNC, que gobierna en Santa Cruz de Tenerife en coalición con PP.

Gráfico 7. Comparativa de transparencia municipal por adscripción política de quien ocupa la Alcaldía (Índice ITCA)



Fuente: elaboración propia

De igual modo, en este caso el municipio de Torrelavega, gobernado por el PSOE, al obtener la peor puntuación global (8 puntos) con gran diferencia respecto del resto (a 7 puntos del siguiente municipio, que es Tudela, con 15 puntos), hace descender la media del bloque de izquierda o centro-izquierda, aunque dicho descenso no resulta significativo: el bloque de izquierda centro-izquierda llegaría a los 23 puntos, frente a los 22.7 puntos con que cuenta ahora.

b') Valoraciones parciales en las cuatro áreas de transparencia

- **Área de transparencia en los procedimientos de contratación**

La puntuación máxima que se podría obtener en esta área es de 20 puntos. En una escala de 0 a 10 puntos solo suspenden (puntuación inferior a 5) Tudela y Torrelavega. El número de aprobados resulta superior al del resto de áreas, toda vez que los indicadores analizados coinciden, en gran medida, con la regulación normativa establecida para el Perfil de Contratante ya desde el año 2007 por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y que hoy en día recoge el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Sin embargo, cabe recordar aquí que la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado estableció la obligatoriedad de publicación de las convocatorias de las licitaciones y de sus resultados — bien directamente o mediante interconexión con dispositivos de agregación de la información —, en la Plataforma de Contratos del Sector Público. Previsión esta que tenía su origen en las medidas impulsadas por la Subcomisión de Duplicidades Administrativas de la Comisión para la reforma de las Administraciones (CORA). En el momento de realización del presente análisis únicamente un total de siete municipios de los treinta y cuatro analizados muestran cumplir dicha previsión normativa¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Los municipios cuyas licitaciones constan publicadas en la Plataforma de Contratos del Sector Público del Estado, además de en su Perfil de Contratante, son los siguientes: Málaga, Gijón, Oviedo, Burgos, Logroño, Torrelavega y Tudela. En cambio, Pamplona y Calahorra, además de su Perfil de Contratante, realizan la publicación en su correspondiente plataforma autonómica de contratos y no en cambio en la del Estado. El resto de municipios únicamente publican anuncios en sus propios Perfiles de Contratante.

Tabla 10. Valoración en el área de transparencia en los procedimientos de contratación

POSICIÓN	MUNICIPIO	PUNTOS
1	Vigo	20
2	Sevilla	18
2	Alicante/Alacant	18
2	Santander	18
2	Albacete	18
3	Madrid	17
3	Valladolid	17
4	Palmas de Gran Canaria, Las	16
4	Vitoria-Gasteiz	16
4	Oviedo	16
4	Logroño	16
5	Palma de Mallorca	15
5	Bilbao	15
6	Santa Cruz de Tenerife	14
6	Burgos	14
6	Calvià	14
7	Valencia	13
7	Gijón	13
7	Hospitalet de Llobregat, L'	13
7	Móstoles	13
7	Guadalajara	13
7	Huesca	13
8	Barcelona	12
8	Zaragoza	12
8	Málaga	12
8	Murcia	12
8	Coruña, A	12
8	Pamplona/Iruña	12
8	Badajoz	12
8	Cáceres	12
9	Calahorra	11
10	Cartagena	10
11	Tudela	8
12	Torrelavega	5

Fuente: elaboración propia

- **Área de transparencia relacional y estadística**

La puntuación máxima a obtener en este apartado es de 6 puntos. En una escala de 0 a 10 aprobaría un 76,47 % del total de municipios analizados, destacando Murcia, Palma de Mallorca y Bilbao como municipios más transparentes en este área al publicar la información de los tres indicadores que la componen de forma completa.

Por el contrario, llama la atención el caso de Valencia, Cáceres, Torrelavega y Calvià, que si bien consta que publican algunos datos en relación con los puntos de contacto y medios de comunicación con el órgano de contratación (indicador núm. 11), no publican en cambio ningún dato estadístico sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada tipo de procedimiento (indicador núm. 12) ni tampoco la lista o la cuantía de las operaciones con los proveedores más importantes (indicador núm. 13).

En otro orden de cosas, es remarcable la falta de actualización de los datos estadísticos por parte de algunos municipios de los datos estadísticos. Siendo que la actividad de visualización de páginas web se realiza durante los meses de mayo y junio de 2016, llama la atención que los datos de Pamplona se refieren a 2012, los de L'Hospitalet de Llobregat a 2012 y 2013, los de Vigo a 2013 y los de Gijón a 2013 y 2014. Asimismo, en el caso de Calvià se indica que a principios de 2016 se ofrecerán los datos de 2015, y a la fecha del análisis (31/05/16) no existe todavía ningún dato publicado.

Tabla 11. Valoración en el área de transparencia relacional y estadística

POSICIÓN	MUNICIPIO	PUNTOS
1	Barcelona	6
1	Málaga	6
1	Murcia	6
1	Palma de Mallorca	6
1	Bilbao	6
2	Sevilla	5
2	Zaragoza	5
2	Palmas de Gran Canaria, Las	5
2	Alicante/Alacant	5
2	Valladolid	5
2	Vitoria-Gasteiz	5
2	Oviedo	5
2	Móstoles	5
2	Logroño	5
2	Guadalajara	5
2	Calahorra	5
3	Madrid	4
3	Gijón	4
3	Hospitalet de Llobregat, L'	4
3	Cartagena	4
3	Albacete	4
3	Badajoz	4
4	Vigo	3
4	Pamplona/Iruña	3
4	Santander	3
4	Tudela	3
5	Coruña, A	2
5	Santa Cruz de Tenerife	2
5	Burgos	2
5	Huesca	2
6	Valencia	1
6	Cáceres	1
6	Torrelavega	1
6	Calvià	1

Fuente: elaboración propia

- **Área de transparencia en materia de obras públicas**

En esta área la puntuación máxima a obtener es de 14 puntos. En la escala 0 a 10 se daría una situación próxima al empate entre los municipios que aprueban (18 de ellos, lo que representa el 52,94 %) y los que no (16 municipios, esto es el 47,05 %).

Resulta reseñable que algunos municipios no solo no publican la información de los proyectos en la página web, sino que esta debe recogerse en una copistería de la localidad (Valencia, siendo esta la tercera ciudad de España en número de habitantes; L'Hospitalet de Llobregat; y Guadalajara) o incluso de alguna localidad cercana (en Calvià se deriva a una fotocopistería de Palma de Mallorca). Asimismo, en el caso de Tudela la información relativa al contenido de los proyectos publicada en la página web resulta ciertamente limitada, y existe una remisión a consultarla en las dependencias municipales de Urbanismo del Ayuntamiento; o también que se remitirá por correo electrónico a las personas que así lo soliciten (<http://www.tudela.es/anuncio/licitacion-obras-prolongacion-vial-huertas-mayores>).

En el área de transparencia en obras públicas, los indicadores que obtienen peor valoración son el relativo a la publicación de las fechas de ejecución de las obras (indicador núm. 19) y el referente a la difusión periódica de información sobre las obras realizadas y las aprobadas pendientes de ejecución. En ambos casos el número de Ayuntamientos que publican la información completa o, en su caso, parte de la información, no llega al 50 por cien del total de municipios analizados.

Tabla 12. Valoración en el área de transparencia en materia de obras públicas

POSICIÓN	MUNICIPIO	PUNTOS
1	Móstoles	14
2	Sevilla	12
2	Vitoria-Gasteiz	12
3	Madrid	11
3	Gijón	11
3	Santander	11
3	Huesca	11
4	Barcelona	10
4	Pamplona/Iruña	10
4	Burgos	10
5	Alicante/Alacant	9
6	Vigo	8
6	Santa Cruz de Tenerife	8
6	Logroño	8
6	Calvià	8
7	Palmas de Gran Canaria, Las	7
7	Valladolid	7
7	Albacete	7
8	Zaragoza	6
8	Murcia	6
8	Bilbao	6
8	Hospitalet de Llobregat, L'	6
8	Oviedo	6
8	Calahorra	6
9	Málaga	5
9	Coruña, A	5
9	Badajoz	5
10	Tudela	4
11	Valencia	3
11	Palma de Mallorca	3
11	Cartagena	3
11	Cáceres	3
11	Guadalajara	3
12	Torrelavega	2

Fuente: elaboración propia

- **Área de transparencia en materia de convenios**

La máxima puntuación a obtener en este apartado es de 2 puntos. Los municipios que publican la información completa (2 puntos) representan el 64,70 %, los que publican parte de la información (1 punto) el 26,47 %, mientras que los que no publican ningún tipo de información (0 puntos) el 8,82 %.

En la actualidad, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece la obligación de publicar la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y las posibles obligaciones económicas convenidas (art. 8.1.b)¹⁰⁵. A su vez, cabe tomar en cuenta que ya algunas comunidades autónomas previamente habían establecido obligaciones de publicar determinados datos al respecto¹⁰⁶. Ambas circunstancias podrían haber sido determinantes para que esta área ofreciera unos grados de transparencia satisfactorios, con solo tres municipios totalmente incumplidores (Guadalajara, Torrelavega y Tudela) y a pesar de que algunos otros no disponen de los datos totalmente actualizados (en Cáceres dichos datos se refieren al período 2011-2014, en Santa Cruz de Tenerife a 2013 y 2014, y en Burgos a 2014).

¹⁰⁵ La disposición final novena de la ley atribuye a los entes locales un plazo máximo de dos años para su adaptación a la misma. En virtud de ello, el Título Primero de la norma les es enteramente de aplicación desde el día 10 de diciembre de 2015.

¹⁰⁶ Es el caso, por ejemplo, de Galicia y de la Comunidad Valenciana. En Galicia, el art. 11 de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la administración pública gallega, estableció la obligación de publicar los convenios incluidos en los arts. 3.1. apartados c) y d) del antiguo Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas: tanto convenios interadministrativos, como aquellos otros celebrados con particulares cuyo objeto no estuviera comprendido dentro de los contratos contemplados por la ley. Para el supuesto de la Comunidad Valenciana, si bien en el año 2010 se estableció la obligación legal de publicar los convenios interadministrativos (art. 111 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana), no sucedió lo mismo respecto de los que pudieran celebrar las Administraciones Públicas del ámbito territorial valenciano (también a las Entidades Locales) con los particulares.

Por otra parte, también resulta llamativo el grado de desarrollo que alcanzan algunas páginas web municipales, al incluir un buscador de convenios específico. Es el caso de Bilbao, Alicante y Cartagena.

Tabla 13. Valoración en el área de transparencia en materia de convenios

POSICIÓN	MUNICIPIO	PUNTOS
1	Madrid	2
1	Barcelona	2
1	Valencia	2
1	Sevilla	2
1	Zaragoza	2
1	Málaga	2
1	Murcia	2
1	Palma de Mallorca	2
1	Palmas de Gran Canaria, Las	2
1	Bilbao	2
1	Alicante/Alacant	2
1	Vigo	2
1	Coruña, A	2
1	Vitoria-Gasteiz	2
1	Oviedo	2
1	Cartagena	2
1	Móstoles	2
1	Pamplona/Iruña	2
1	Santander	2
1	Logroño	2
1	Badajoz	2
1	Huesca	2
2	Valladolid	1
2	Gijón	1
2	Hospitalet de Llobregat, L'	1
2	Santa Cruz de Tenerife	1
2	Burgos	1
2	Albacete	1
2	Cáceres	1
2	Calvià	1
2	Calahorra	1
3	Guadalajara	0
3	Torrelavega	0
3	Tudela	0

Fuente: elaboración propia

- **Área de transparencia en materia de licitación electrónica**

Esta área es la que unos resultados más discretos ofrece. No se constata la existencia de ningún municipio que haya integrado los sistemas de *e-Procurement* de forma completa y generalizada en su esquema de contratación pública. A su vez, solo siete de ellos (Madrid, Barcelona, Sevilla, Gijón, Vitoria-Gasteiz, Burgos y Logroño) muestran el inicio de algún proyecto o haber implementado algún tipo de actuación al respecto, aunque de forma desigual¹⁰⁷.

A pesar de la pobreza de los resultados, cabe esperar que la situación se vaya corrigiendo en el futuro, sobre todo con la entrada en vigor en 2018 de las previsiones de obligatoriedad de contratación electrónica recogidas en la cuarta de generación de directivas sobre contratación pública¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Destaca, por ejemplo, el caso de Gijón, cuyo Perfil de Contratante ya en el año 2013 ofrecía la posibilidad de presentar ofertas para procedimientos de contratos menores vía electrónica y en régimen de concurrencia competitiva (Romeu *et al.*, 2014b). El sistema que usa este Ayuntamiento es el de la Plataforma Vortal que, como hemos visto con anterioridad, opera también en Portugal.

¹⁰⁸ Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE; Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión; Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

Tabla 14. Valoración en el área de transparencia en materia de licitación electrónica

POSICIÓN	MUNICIPIO	PUNTOS
1	Madrid	1
1	Barcelona	1
1	Sevilla	1
1	Gijón	1
1	Vitoria-Gasteiz	1
1	Burgos	1
1	Logroño	1
2	Valencia	0
2	Zaragoza	0
2	Málaga	0
2	Murcia	0
2	Palma de Mallorca	0
2	Palmas de Gran Canaria, Las	0
2	Bilbao	0
2	Alicante/Alacant	0
2	Valladolid	0
2	Vigo	0
2	Hospitalet de Llobregat, L'	0
2	Coruña, A	0
2	Oviedo	0
2	Cartagena	0
2	Móstoles	0
2	Santa Cruz de Tenerife	0
2	Pamplona/Iruña	0
2	Santander	0
2	Albacete	0
2	Badajoz	0
2	Cáceres	0
2	Guadalajara	0
2	Torrelavega	0
2	Huesca	0
2	Calvià	0
2	Tudela	0
2	Calahorra	0

Fuente: elaboración propia

2. ¿QUÉ DICEN LOS AYUNTAMIENTOS? ¿CÓMO ABORDAN LA TRANSPARENCIA CONTRACTUAL?

A través de la encuesta se pretende obtener información sobre la estructura interna de la organización en lo relativo a la transparencia aplicada a la contratación pública. El cuestionario se divide en tres apartados, que son los siguientes: a) Contratación local; b) Transparencia local; y c) Transparencia en la contratación local. A su vez, las preguntas realizadas comprenden aspectos normativos, organizativos, directivos y también de gestión.

Dicho cuestionario fue respondido por un total de veintidós municipios, que supone un 64,70 por cien de los entes públicos analizados.

A continuación, y atendiendo a la estructura señalada, se procede al análisis de resultados.

a) Contratación local

El 72,7 % de los municipios cuenta con un departamento específico en materia de contratación, siendo el máximo responsable del mismo un técnico Grupo A, Subgrupo A1 de titulación en el 88,9 % de los casos (en el restante 11,1 % la titulación de este máximo responsable se halla por debajo del Subgrupo A2). A su vez, cabe tomar en cuenta que en la mayoría de los casos (62,5 %) dicho departamento solo desarrolla funciones en materia de contratación, es decir, que no tiene asignadas otras atribuciones diferentes de la actividad contractual municipal.

Por otra parte, en el 63,6 % de los municipios existe también una Concejalía municipal con atribuciones concretas en materia de contratación. Concejalía que en el 100 % de los supuestos desarrolla además otras funciones que no son estrictamente las de carácter contractual. Por lo tanto, si bien existe un/a concejal/a de contratación en la mayoría de Entidades Locales, su actividad (política, atendiendo al carácter propio del cargo de concejal) queda compartida con otras funciones que le son delegadas o que se le atribuyen.

Finalmente, en el 72,7 % de los casos las entidades analizadas han aprobado y publicado normativa o instrucciones internas en materia de contratación (como por ejemplo la relativa a la introducción de cláusulas sociales en la contratación).

b) Transparencia local

El 90,9 % de los municipios que han respondido al cuestionario cuenta con un departamento que tiene atribuidas funciones específicas en materia de transparencia y/o gobierno abierto. En estos casos, las personas de máxima responsabilidad del departamento son técnicos Grupo A, Subgrupo A1 de titulación (80 %) y técnicos Grupo A, Subgrupo A2 de titulación (20 %). A su vez, solo en el 20 % de los casos dicho departamento desarrolla las funciones de transparencia y/o gobierno abierto de un modo exclusivo, lo que contrasta con los municipios cuyo departamento de contratación desarrolla dichas funciones de forma exclusiva, lo que sucede en la mayoría de los casos (62,5 %). Dicha diferencia tal vez vendría determinada por el hecho de que la mayoría de los municipios siguen un esquema tradicional de organización con departamentos también “tradicionales”, que ejercen funciones exclusivas en materias como contratación, personal, urbanismo, etc.

Por otra parte, el 90,9 % de municipios dispone de una concejalía específica en materia de transparencia y/o gobierno abierto, la cual en todos los supuestos desarrolla también otras funciones además de estas.

La gran mayoría de los encuestados, esto es el 72,7 %, opina que las políticas de transparencia municipal vienen impulsadas por igual por cargos políticos (alcalde y concejales) y cargos técnicos (funcionarios). Sin embargo, para un 18,2 % de estos mismos encuestados son los cargos políticos los que darían un mayor impulso a las políticas de transparencia; mientras que solo un 9,1 % considera que son los cargos técnicos los que más impulsan dichas políticas.

Por último, una mayoría de los Ayuntamientos, el 63,6 %, han aprobado y publicado normativa o bien instrucciones internas en materia de transparencia y/o gobierno abierto (como puede ser un Reglamento Local de Transparencia).

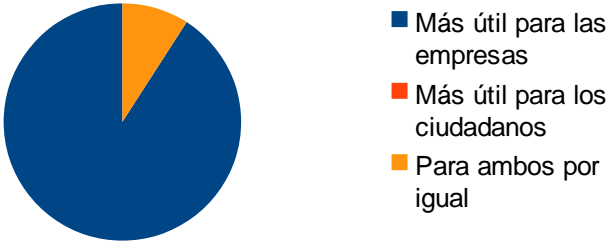
c) Transparencia en la contratación pública

La cifra de municipios que han aprobado y publicado normativa o instrucciones internas para facilitar la transparencia en la contratación pública coincide con la de los municipios que han aprobado normas o instrucciones en materia de transparencia y/o gobierno abierto en general, esto es, el 63,6 %. Ello nos hace pensar que dichas mismas normas sobre transparencia y/o gobierno abierto contienen necesariamente estipulaciones relativas a hacer más transparente la contratación pública local.

En otro orden de cosas, resulta interesante la diferencia de percepción de los encuestados respecto de la utilidad del Perfil de Contratante y del Portal de

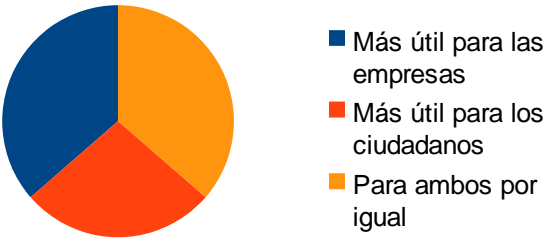
Transparencia Municipal. En relación con el Perfil de Contratante, si observamos el Gráfico 8, para el 90,9 % de los municipios la información allí publicada resulta más útil para las empresas, y para el 9,1 % para empresas y ciudadanos por igual. No existiendo, en cambio, opiniones que se decanten por identificar una mayor utilidad del Perfil de Contratante para los ciudadanos que para las empresas. En relación con el Portal de Transparencia la impresión es diferente, pues se da cierto equilibrio entre las tres opciones, como se puede apreciar en el Gráfico 9.

Gráfico 8. Percepción de utilidad del Perfil de Contratante



Fuente: elaboración propia

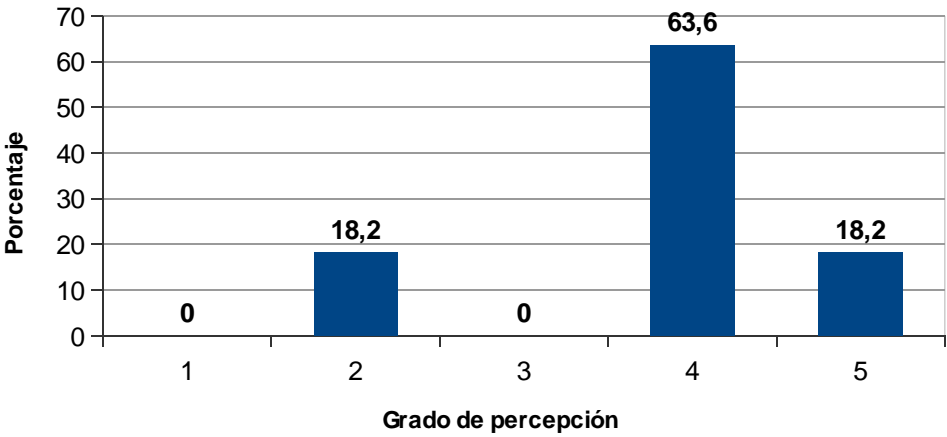
Gráfico 9. Percepción de utilidad del Portal de Transparencia



Fuente: elaboración propia

En relación con la percepción sobre el grado de coordinación entre el Perfil de Contratante y el Portal de Transparencia Municipal, en un grado medio-alto se considera que sí se produce dicha coordinación, tal y como se muestra en el Gráfico 10.

Gráfico 10. Percepción del grado de coordinación entre el Perfil de Contratante y el Portal de Transparencia Municipal



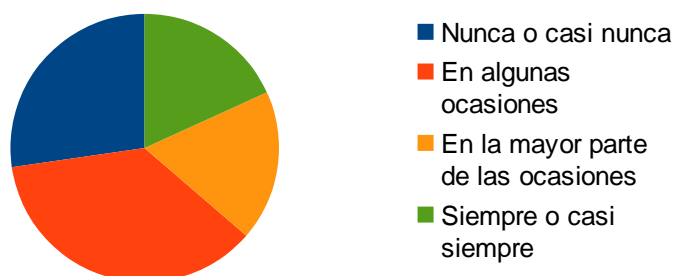
Fuente: elaboración propia

En lo referente a un aspecto concreto de la gestión de la actividad contractual directamente relacionado con la transparencia administrativa, como es la motivación, o exposición de las razones que llevan a desarrollar determinada acción administrativa, los encuestados reconocen que existe de forma mayoritaria. Así pues, en un 81,8 % de los casos siempre o casi siempre se motivan las razones que conducen a emprender una determinada contratación, dejando constancia de ello en el expediente, frente al 18,2 % de los casos en que esto se produce en la mayor parte de las ocasiones (pero no siempre o casi siempre). De igual manera sucede con la motivación de la selección del adjudicatario del contrato, dejando también

constancia de ello en el expediente. Esto se produce siempre o casi siempre en el 90,9 % de los de los casos y en la mayor parte de la ocasiones en el 9,1 % de los casos.

Por otra parte, resulta destacable que el uso del procedimiento negociado por razón de la cuantía, cuando las circunstancias lo permiten, se realiza siempre o casi siempre o en la mayor parte de las ocasiones en un 36,4 % de los casos, cifra esta coincidente con la de los municipios que lo usan en algunas ocasiones. En cambio solo el 27,3 % de los municipios no lo utiliza nunca o casi nunca.

Gráfico 11. Uso del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía

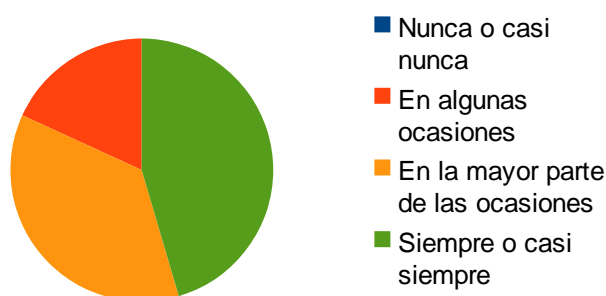


Fuente: elaboración propia

Lo anterior contrasta con el uso bastante más extendido del procedimiento de contrato menor, también cuando las circunstancias lo permiten, no existiendo

ningún municipio que lo utilice nunca o casi nunca, tal y como se aprecia en el gráfico siguiente:

Gráfico 12. Uso del contrato menor



Fuente: elaboración propia

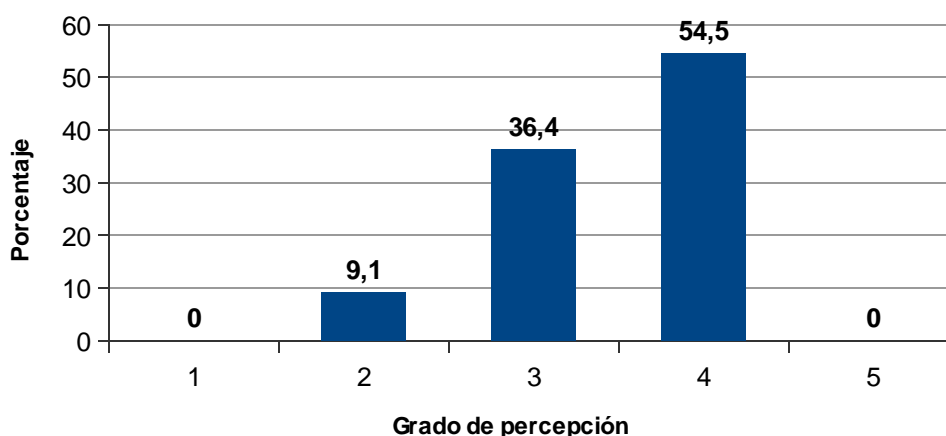
En lo relativo a la composición de las Mesas de Contratación, si bien estas resultan conformadas mayoritariamente por cargos técnicos, lo que se produce en un 54,5 % de las ocasiones, en el 27,3 % de los casos existe paridad entre cargos políticos y técnicos, y en un 18,2 % de los municipios “todavía” las componen mayoritariamente cargos políticos.

Respecto a la posible existencia de sistemas de seguimiento de la ejecución de los contratos con información accesible a los ciudadanos o que incluya su participación, esta circunstancia se produce únicamente en dos ocasiones (9,1 %), mientras que de forma mayoritaria (90,9 %) no existe este tipo de monitoreo que facilite la *accountability* social ciudadana. A su vez, los casos manifestados de seguimiento de la ejecución de los contratos se limitan únicamente a la publicación de datos en el Portal de Transparencia, pero sin incluir ningún *feedback* continuo

entre los órganos institucionales encargados de controlar la actividad de las empresas ejecutoras del contrato y la propia ciudadanía.

Por otra parte, la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las diversas normas autonómicas aprobadas al respecto, parece que han supuesto un impulso a los procesos de transparencia en materia de contratos. Y así, en una escala de 1 a 5 la mayoría de los encuestados (54,5 %) otorgan una puntuación de 4 a dicha influencia.

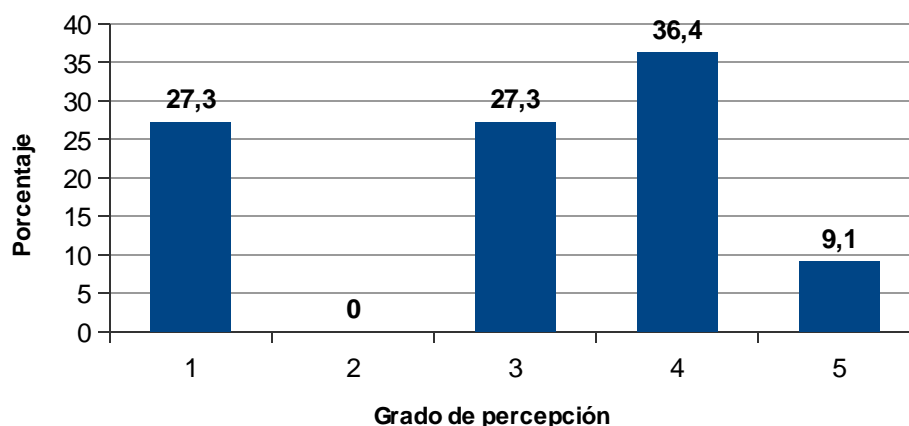
Gráfico 13. Percepción del grado de influencia de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la mejora de la transparencia contractual local



Fuente: elaboración propia

De igual modo sucede con los índices de Transparencia Internacional España, aunque en este caso los resultados arrojan una mayor variedad de matices, tal y como se deriva del siguiente gráfico:

Gráfico 14. Percepción del grado de influencia de la normativa de transparencia y acceso a la información pública en la mejora de la transparencia contractual local



Fuente: elaboración propia

En lo referente a la licitación electrónica, podemos afirmar que esta todavía se encuentra en una fase embrionaria, pues más de la mitad de los Ayuntamientos, el 54,5 % de los mismos, no ha llevado actuación alguna para su implementación, frente al 45.5 % que manifiesta sí haberlo hecho. En este último caso dichas actuaciones incluyen el contacto con empresas especializadas y presentación de aplicaciones por las mismas, preparación de expedientes electrónicos, desarrollo del aplicativo aunque pendiente de implementar, y desarrollo de SAP financiero para adecuarlo a los requerimientos de la contratación electrónica. Al respecto también cabe indicar que, hoy en día, la identificación de la licitación electrónica como una mejora de la transparencia en la contratación pública municipal parece que ya goza de cierta penetración, tal y como se puede apreciar en el gráfico 15, aunque dicha opinión todavía no llega a resultar mayoritaria.

Gráfico 15. Porcentaje de municipios que han llevado a cabo actuaciones para la implementación de un sistema de licitación electrónica (2014-2016)



Fuente: elaboración propia

Finalmente, en cuanto a las medidas que, según los encuestados, podrían ayudar a mejorar los procesos de transparencia contractual del Ayuntamiento se incluyen los siguientes:

- Una mayor publicación de datos (de la planificación anual o semestral de las futuras licitaciones, de las consultas previas al mercado, de las actas de las Mesas de Contratación, de información estadística).
- La reducción al mínimo de los procedimientos que limitan la concurrencia (contratos menores y procedimientos negociados sin publicidad, principalmente).
- La centralización de la contratación municipal en un único servicio.

- La creación de un servicio de transparencia municipal.

- La creación de una unidad técnica específica e independiente encargada de la valoración de los criterios de adjudicación.

- El establecimiento de sistemas que garanticen la objetividad de las adjudicaciones.

- El impulso de la licitación electrónica.

- Controlar que se ejecuta lo contratado en las condiciones previamente pactadas de calidad, precio y tiempo.

CONCLUSIONES

El *modus operandi* de la Administración Pública se halla actualmente en pleno proceso de transformación, de regeneración del sistema político e institucional (Ramíó, 2015), alcanzando cada día mayores cotas de apertura y permeabilidad. Estamos pasando de un tipo de democracia mayoritariamente representativa, en que los ciudadanos depositan todo el poder en los poderes públicos y, fundamentalmente, solo se encargan de respaldar o sancionar la acción política mediante su voto en las elecciones periódicas, a otro modelo que incorpora elementos propios de la democracia directa. En tal sentido, cada vez más se impone la necesidad de defender la política, la buena política (Brugué, 2012), una reforma de la gestión pública (Pollitt y Bouckaert, 2011) y un rediseño de la misma, que afecte a recursos organizativos, humanos, financieros y tecnológicos (Parrado, 2015:16) y que incluya una mayor participación, así como técnicas que faciliten la confianza y la comunicación, en aras a incrementar la transparencia y, en consecuencia, a mejorar el control institucional y social.

Por otra parte, dicha transformación se desarrolla atendiendo a un cambio de perspectiva. Durante los años 80 y 90 del pasado siglo el foco se puso en una mayor eficacia y eficiencia de la Administración: desarrollando, o incluso buscando superar, el modelo burocrático inicial, la Nueva Gestión Pública propondría la incorporación en las organizaciones públicas de técnicas de gestión propias de las organizaciones privadas que ayudaran a maximizar los beneficios — públicos — para satisfacer los intereses de sus ciudadanos-clientes. Con el cambio de siglo este paradigma se ve alterado por la necesidad de una mayor participación e interacción de los actores. Se desarrolla entonces el concepto de gobernanza, asociada a la idea de redes y a una mayor atención a los mercados, existiendo un acuerdo generalizado relativo a que los procesos de gobierno incluyen una gran variedad de formas organizacionales y de actores (Bevir y Rhodes, 2016). De esta manera, la actividad de las Administraciones Públicas y, en general, el propio ciclo de las

políticas públicas, requerirá de la puesta en práctica de instrumentos que aporten mayores cotas de transparencia y de rendición de cuentas.

En dicho contexto de cambio, y si nos centramos en el principio de la transparencia, verdadero *trending topic* de nuestros días, vemos que este no nace precisamente ahora sino que se halla íntimamente conectado con el derecho a la información, que encuentra su origen en la publicidad, o lo público (Häberle, 1998, citado por García Macho 2010b; García Macho, 2010b, 1012). Por otra parte, la transparencia no es un fin en si mismo, sino que se trata de un instrumento al servicio de otros fines superiores (Cotino, 2003; Merloni, 2008), como la democracia y la justicia, y también como medio de coadyuvar al desarrollo económico y social, además de como instrumento de lucha contra la corrupción. A su vez, la delimitación de los contornos de la transparencia requiere de un adecuado tratamiento normativo de la misma, ajustado a la realidad social, teniendo en cuenta que, en última instancia, nos hallamos ante un proceso de mejora de las condiciones de vida de las personas.

En otro orden de cosas, para llevar a cabo sus fines las Administraciones Públicas pueden actuar de diversas maneras. En ocasiones de forma unilateral: regulando, expropiando, autorizando, sancionando, etc. Pero otras veces llegando a acuerdos con entes también públicos o, en su caso, privados. Es decir, estableciendo relaciones de colaboración, jurídicamente reguladas, a partir de convenios o de contratos. De este modo, la realización de obras públicas, la prestación de servicios o la adquisición de bienes obliga a los entes públicos a relacionarse con el mercado contratando con determinados operadores jurídicos la asistencia en el desarrollo de su funciones.

La actividad contractual pública adquiere un carácter ciertamente complejo, por la cantidad y características de los elementos que la configuran. Podemos destacar, de un lado, el aspecto económico que, recordemos, supone entre el 15 y el 20 por ciento del Producto Interior Bruto a nivel mundial (Lamy, 2011). Este puede servir para favorecer tanto las transacciones comerciales como el desarrollo social, pero, como contrapartida, con demasiada frecuencia la contratación pública atrae a

prácticas poco éticas, cuando no abiertamente corruptas. Y, por otra parte, debemos mencionar el aspecto participativo. Así, la actividad contractual contempla dos grandes grupos de actores: los poderes públicos que contratan y los operadores económicos que se comprometen a entregar algo o a realizar una acción a cambio de un precio; junto con un tercero — con demasiada frecuencia el gran olvidado —, que es el ciudadano. Dicho ciudadano se encarga de financiar con sus impuestos los servicios contratados y, a su vez, será el beneficiario último de los mismos (p. ej. como usuario de un servicio concesionado), por lo que cabe reconocerle un interés directo, y lo más amplio posible, en saber de qué modo se desarrolla la totalidad del proceso de contratación pública.

Al inicio del presente trabajo doctoral nos interrogábamos sobre el principio de transparencia en la actual gestión contractual de la Administración Local española. En otras palabras, planteábamos como objeto principal de nuestra investigación el determinar de qué forma los procesos de transparencia impulsados desde las diversas esferas políticas y administrativas están afectando a la actividad contractual pública que se lleva a cabo en el nivel local de la Administración.

Para responder a dicha pregunta, hemos visto necesario adentrarnos en todo un conjunto de cuestiones relativas a conocer no solo el contenido del principio de transparencia, sino también el contexto en que este se desarrolla así como su origen y proceso evolutivo, para, a partir de ahí, centrarnos en las implicaciones de la transparencia en una parte fundamental de la actividad económica de la Administración como es la contratación administrativa. Asimismo, partiendo del hecho de que las TIC son un elemento central de las políticas públicas que se desarrollan hoy en día, hemos considerado importante analizar la influencia de los medios tecnológicos en la consecución de la transparencia contractual. Y, por otra parte, hemos manifestado nuestro interés en focalizar el estudio en un ámbito concreto de la Administración Pública, la Administración Local, al ser esta la que una relación más directa mantiene con la ciudadanía.

Como guía de la investigación, enunciábamos una serie de hipótesis de partida, habiendo llegado la hora de volver sobre las mismas, a fin de confirmar o rechazar su contenido.

La primera de las hipótesis (H.1) se refería al principio de transparencia en las Administraciones Públicas. Afirmábamos que la progresiva integración del principio de transparencia a la actividad administrativa española venía impulsada, de un modo fundamental, tanto desde el ámbito supraestatal, como desde la ciudadanía. Tras el análisis realizado podemos considerar probada la hipótesis dado que, como hemos visto, en los procesos de desarrollo de las políticas de transparencia confluyen fuerzas externas (del exterior del Estado) e internas (de impulso ciudadano) que cabe interpretar como determinantes para la transparencia y la apertura de datos. En este sentido, existe unanimidad por parte de los diferentes organismos internacionales en considerar la transparencia como un elemento fundamental de la política pública contemporánea (así lo defienden tanto la OCDE, como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización de las Naciones Unidas). Y, de hecho, si nos centramos en la Unión Europea, la propia actividad normativa comunitaria plasmada sobre todo en las directivas europeas, supone un impulso relevante para la transparencia contractual de los procesos que se llevan a cabo en el interior de los Estados miembro. Por otra parte, los ciudadanos reclaman cada vez una mayor participación y un mayor acceso a la información pública, especialmente si esta última contiene algún componente de carácter económico (ONTSI, 2013). Y los problemas económicos y los relacionados con la corrupción se hallan entre los que, de modo mayoritario, preocupan a la ciudadanía española (CIS, 2016). Todo ello lleva a reconocer la existencia de unos poderes públicos, y también unos sectores privados, cada vez más sensibles con la cuestión. De hecho, siguiendo a Villoria (2014b:20,21) los recientes cambios normativos en materia de acceso a la información pública son, sobre todo, “la consecuencia de la consolidación de una serie de ideas, articuladas en discursos coordinativos y comunicativos, que, ante una ventana de oportunidad, han triunfado y se han asumido como buenas por

actores clave en la generación de políticas públicas y por la ciudadanía de nuestra democracia”.

La segunda de las hipótesis (H.2) hacía referencia al principio de transparencia aplicado a la actividad contractual. Así pues, indicábamos, en primer lugar, que la transparencia se manifiesta como elemento fundamental de la actividad contractual pública. A la vista de la investigación que se ha llevado a cabo, podemos confirmar esta aseveración atendiendo a diversas razones. En primer lugar, el desarrollo de la actividad contractual está rompiendo con el tradicional binomio contratante-contratista, esto es Administración Pública-operador económico, de manera que el ciudadano entra con fuerza en el esquema del proceso contractual (en ocasiones amparado por la normativa vigente y, en otras, incluso “a pesar de” la misma). Y, de este modo, si bien el tratamiento institucional de la transparencia contractual en ocasiones parece olvidar la figura del ciudadano (así se deduce de la regulación y puesta en práctica de los Perfiles de Contratante creados por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público) también es verdad que poco a poco se incorporan instrumentos y/o técnicas que permiten vislumbrar un cambio sustancial al respecto. Recordemos que el Portal de Transparencia establecido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, introduce la necesidad de poner a disposición del público, mediante la publicación en el mismo, determinados actos de gestión económica y presupuestaria, entre los que se hallan todos los contratos (también los contratos menores), con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario; asimismo, en el Portal de Transparencia deben publicarse las posibles modificaciones contractuales y las decisiones de desistimiento o renuncia de los contratos. En última instancia, el actual clima de apertura de la contratación pública no debería referirse únicamente a garantizar la igualdad y la competencia de los empresarios que concurren a una licitación sino, particularmente, a fortalecer la transparencia de los procedimientos contractuales para facilitar así la participación y la colaboración de la ciudadanía en

la prevención y la lucha contra la corrupción en la contratación pública y, a fin de cuentas, en la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas (Cerrillo i Martínez, 2016b).

Esta segunda hipótesis contiene también una aseveración que es la siguiente: la transparencia adquiere una importancia desigual según la fase del proceso contractual en que nos encontramos. Tras el análisis realizado cuesta mantener esta afirmación como verdad irrefutable. Así pues, de un lado, resulta claro que existen algunas fases del proceso de contratación en que la transparencia adquiere una relevancia fundamental. Este sería el caso de la preparación y adjudicación del contrato, es decir, en aquellos momentos en que deben determinarse con claridad las reglas del juego y hacer públicas las mismas, así como motivar cada una de las acciones administrativas que se llevan a cabo, y, de un modo especial, la relativa a la selección del contratista. Pero, a pesar de que la normativa vigente no otorga los mismos niveles de transparencia a la fase posterior, la de ejecución del contrato — mostrando cierto desamparo hacia un ciudadano que, como indicamos, cada vez exige una mayor información y participación — también en dicho momento contractual resulta fundamental abrir nuevas oportunidades para la transparencia. Así por ejemplo, al responsable del contrato (figura creada por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público) se le debería dotar de medios para poder mantener un diálogo continuo con la ciudadanía, ofreciéndole información a esta y rindiéndole cuentas sobre el grado de cumplimiento del contrato, pero además debería permitírsele el poder recabar del resto de actores (operadores económicos y ciudadanos) los datos sobre la ejecución contractual que solo aquellos le pueden aportar. Este trabajo en pro de la inteligencia colectiva redundaría necesariamente en una mayor eficacia y eficiencia de todo el proceso contractual. Es más, a la vista del estudio realizado, cabe considerar que el trasvase de información a la hora de aplicar los indicadores de ejecución del contrato permitiría optimizar el análisis y mejorar la reformulación de la políticas públicas perseguidas por la concreta actividad contractual.

La tercera de las hipótesis (H.3) aborda la incidencia de la tecnología en la consecución de la transparencia contractual. De este modo, nos planteamos que la tecnología, especialmente Internet, se manifiesta como elemento fundamental para el desarrollo de la transparencia contractual pública. Dicha hipótesis la consideramos también probada habida cuenta del actual proceso de progresiva incorporación de las TIC en la realidad social y administrativa y la interacción e intercambio de información que las mismas promueven (Criado y Gil-García, 2013). En este sentido, las páginas web institucionales y las Sedes Electrónicas están resultando decisivas en la difusión de datos, otorgándoles mayor accesibilidad. Y ello, sobre todo, a partir de la creación de los Perfiles de Contratante y las Plataformas de Contratación Estatal y Autonómicas, así como los Portales de Transparencia; o también de la asunción en muchos casos de índices de gran difusión, como sucede con los elaborados por Transparencia Internacional España (p. ej. el ITA, o “Índice de Transparencia de los Ayuntamientos”). Aunque resulta necesaria una mayor difusión de dichos instrumentos entre la ciudadanía, pues en ocasiones no se sabe de la existencia los mismos. Así por ejemplo, si bien la mitad de la población española es consciente de que hay una ley de transparencia y acceso a la información pública, tan solo un 22 % conoce de la existencia de los Portales de Transparencia (AEVAL, 2016).

Por otra parte, los procesos de e-Contratación llevan aparejados un conjunto de beneficios que, bien de un modo directo o bien indirecto, mejoran la transparencia contractual (Joongi, 2006; González Alonso, 2009; Vaidya, 2009:3; Gardenal, 2010; Moreno Molina, 2011; Elezi y Harizaj, 2012; Neupane *et al.* 2012a, 2012b; Alaweti *et al.*, 2013; Valadares Tavares, 2013; Caño, 2013; Pintos, 2014; Romeu *et al.*, 2014a, 2014b). Así pues, la contratación electrónica permite avanzar en transparencia proactiva y también reactiva, además de mejorar la accesibilidad e interoperabilidad, la seguridad y trazabilidad de la información, contribuir a un mayor control (tanto institucional como social) de la actividad contractual, y a un mejor seguimiento y análisis de la misma, coadyuvando incluso a poner límites a la corrupción. Sin embargo, cabe constatar un tímido compromiso por parte de los

poderes públicos a la hora de realizar una apuesta decidida por la tecnología y por liderar iniciativas en este sentido. De hecho, se aprecia en España una cierta desidia al respecto, frente al interés que sí muestran otros países comunitarios, como es el caso de Portugal, o incluso de fuera de la Unión Europea, como sucede con Brasil.

La cuarta hipótesis (H.4) se refiere a la transparencia en la contratación pública pero con el punto de mira puesto en la Administración Local española. De hecho, no se trata de una sola hipótesis, sino de tres, agrupadas en torno a dicha problemática.

En primer lugar (H.4.1) se afirmaba que, a pesar de configurarse el principio de transparencia como elemento fundamental de la actividad contractual pública, era de esperar la existencia de unos discretos niveles de transparencia en el ámbito contractual local. A la vista de los resultados obtenidos cabe rechazar esta hipótesis: el estudio realizado nos muestra que la gran mayoría de Ayuntamientos analizados obtendría, en una escala de 0 a 10, una nota superior a 5. A tal efecto, la elaboración de un instrumento de medición, como es el Índice ITCA, nos ha permitido evaluar en qué grado unos municipios son más transparentes que otros y cuáles son las áreas en que la puesta a disposición pública de datos es mayor.

La segunda de las afirmaciones formuladas en relación con la transparencia contractual a nivel local es la relativa (H.4.2) a que se presume que existen diferencias entre unos municipios y otros y, además, a que consideramos que dichas diferencias no dependen ni del tamaño de los entes locales (no por disponer de una mayor población se es más o menos transparente) ni de la adscripción política de quien ocupa la Alcaldía (no por ser esta la izquierda o el centro-izquierda, o la derecha o el centro-derecha, se es más o menos transparente). A la vista del análisis realizado, consideramos probada la hipótesis, aunque con alguna matización importante. De un lado, en relación con las diferencias entre municipios, cabe

indicar que existen y que, en ocasiones, resultan relevantes. Así por ejemplo, según nuestro Índice ITCA, el Ayuntamiento de Sevilla es casi cinco veces más transparente a nivel contractual que el de Torrelavega. Por otra parte, podemos confirmar que no existe una vinculación directa entre el nivel de transparencia y el tamaño del municipio. En este orden de cosas, Valencia, Zaragoza y Málaga, que ocupan en España el tercer, quinto y sexto puesto en número de habitantes son sustancialmente menos transparentes que otros municipios como Vitoria-Gasteiz, Móstoles o Santander, que ocupan las posiciones decimoséptima, vigesimoséptima y trigesimoséptima, respectivamente, en tamaño de población. Pero, en cambio, Torrelavega o Tudela, que cuentan con un número discreto de habitantes (posiciones 136 y 204, a nivel estatal) son las que obtienen una menor puntuación total. Finalmente, en lo relativo a la adscripción política de la Alcaldía, en los distintos grados de transparencia hallamos tanto Alcaldías de la izquierda o del centro-izquierda como de la derecha o del centro-derecha, si bien debemos matizar el hecho de que los datos arrojan una cierta ventaja de los segundos (derecha o centro-derecha) respecto de los primeros (izquierda o centro-izquierda).

En tercer lugar, partiendo de la consideración de las TIC como determinantes para facilitar la transparencia en el ámbito contractual público, pronosticábamos (H.4.3) que el grado de implantación de la contratación pública electrónica a nivel local se encontraría en un estado embrionario, sin un desarrollo generalizado del mismo. Esta hipótesis se confirma completamente, aunque cabe observar que se generan al respecto algunas diferencias de perspectiva. Del análisis de páginas web deducimos que no existe una implementación total de la e-Contratación en ninguna de las entidades locales estudiadas, existiendo únicamente algunas prácticas aisladas en algunas de ellas. Sin embargo, cuando preguntamos directamente a los municipios, un 46 % de los mismos (esto es, casi la mitad de las Administraciones Públicas analizadas) afirma haber llevado a cabo actuaciones para la implementación de tales sistemas electrónicos de contratación. Presuponiendo la veracidad de la información aportada por los encuestados, las prácticas o iniciativas de e-Contratación tenderían, pues, a quedarse en un plano más interno, sin una gran

trascendencia pública. Sin embargo, de modo similar a lo sucedido con la normativa de transparencia, que está obligando a los Ayuntamientos a poner a disposición del público cada vez más datos relativos a la actividad contractual pública, con la futura transposición de las directivas europeas, que imponen la contratación pública electrónica (aunque con limitaciones), cabe prever ciertos cambios al respecto.

Debemos finalizar con una reflexión a tomar en cuenta. La aplicación del principio de transparencia administrativa se manifiesta, hoy por hoy, como elemento estructural de la actividad contractual de las Administraciones Públicas, pues, entre otros aspectos, favorece la comunicación entre los poderes públicos y la ciudadanía, sirviendo asimismo de freno a la corrupción y, por ello, de mejora de las condiciones económicas y sociales. Sin embargo, el grado de implantación y el despliegue de sus efectos depende, en gran medida, de la voluntad y compromiso firme por parte de la totalidad de actores implicados. Resulta necesario trabajar, por tanto, en favor de una cultura administrativa que alinee los intereses de los poderes públicos, de los operadores económicos y de los ciudadanos y que promueva el libre acceso a la información y la participación como pilar sólido en que se asentar nuestro sistema institucional y democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Access Info Europe (2006): “Access to Information: a fundamental right, a universal standard”.

https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Access_Info_Europe_Briefing_Paper.pdf

[Fecha de consulta: 13/10/16].

Ackerman, J.M. y Sandoval-Ballesteros, I.E. (2006): “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”. *Administrative Law Review*, vol. 58, núm. 1, págs. 85-130.

Agarwal, R. y Venkatesh, V. (2000): “Assessing a Firm's Web Presence: A Heuristic Evaluation Procedure for the Measurement of Usability”. En *Information Systems Research*, vol.13, núm. 2, págs. 168-186.

Aguilar, L.F. y Bustelo, M. (2010): “gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, págs. 23-51.

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=437&path%5B%5D=478>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Aja, E. (2011): “Spain: nation, nationalities and regions”. En J. Loughlin *et al.* (eds.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press, págs. 229-53.

Akutsu, L. y de Pinho, J.A.G. (2002): “Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil”. En *Revista de Administração Pública*, vol. 36, núm. 5, págs. 723-746.

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Alaweti, M.F., Nurdiana, A. y Faryadi, Q. (2013): “The transparency of public bidding and contracting using e-Procurement in Malaysia. SMPPS”. International Conference on Social Science Research, Penang, Malasia, 4-5 junio.

https://worldconferences.net/proceedings/icssr2013/toc/404%20-%20Mohamed%20-%20The%20Transparency%20of%20Public%20Bidding%20and%20Contracting%20using%20E-Procurement%20in%20Malaysia%20SMPPs_done.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (2002): “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”. En *Democratization*, núm. 9, págs. 85-100.

https://www.researchgate.net/publication/242099018_Assessing_the_Quality_of_Democracy_Freedom_Competitiveness_and_Participation_in_Eighteen_Latin_American_Countries

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Álvarez, J.M., Labra, J.E., Cifuentes, F., Alor-Hernandez, G., Sanchez, C. y Guzmán J.A. (2011): “Towards a pan-European e-Procurement platform to aggregate, publish and search public procurement notices powered by linked open data: the moldeas approach”. En *International Journal of Software Engineering and Knowledge Engineering*, vol. 22, núm. 3, págs. 365-383.

https://www.researchgate.net/publication/258107515_Towards_a_Pan-European_E-Procurement_Platform_to_Aggregate_Publish_and_Search_Public_Procurement_Notices_Powered_by_Linked_Open_Data_the_Moldeas_Approach

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Alves, M.V.C. y Dufloth, S.C. (2008). “Portais Eletrônicos de Compras da Administração Pública: Contribuição para Avaliação da Governança Eletrônica no Brasil”. *Revista Gestão e Tecnologia*, vol. 8, núm. 1, págs. 1-8.

Arantes, A y Aguiar, A. (2014): “Over Time Public E-Procurement Impacts: The Portuguese Case”. En *International Business Research*, vol. 7, núm. 7.

Arellano, D. (2005): “La transparencia desde la teoría de las organizaciones”. En Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE-IFAI.

<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2303/9.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Arena, G. (1993): “Transparencia administrativa y democracia”. En *RVAP*, núm. 37, enero-abril.

Arena, G. (1997): “La transparencia administrativa”. En *Documentación Administrativa*, núm. 248-249, mayo-diciembre.

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5468&path%5B%5D=5522>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Arena, G. (2008): “Le diverse finalità della trasparenza amministrativa”. En Francesco Merloni, Gregorio Arena, Guido Corso, Gianluca Gardini y Carlo Marzouli (coords.), *La Trasparenza Amministrativa*. Milán: Dottore A. Giuffrè Editore.

Arenilla, M. (2011): Arenilla, M. (2011): “Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid”. En *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 25, págs. 31-56.

<http://arenilla.es/pubCientificas/archivos/REDES%20DE%20POL%C3%8DTICA.%202011.pdf>

[Fecha de consulta: 28/09/16].

Arribas, E. y Villoria M. (2012): “Marcos de integridad, calidad institucional y medios de comunicación en España”. En *Derecom*, núm. 8.

<file:///C:/Users/JORDI/Downloads/Dialnet-MarcosDeIntegridadCalidadInstitucionalYMediosDeCom-3795446.pdf>

[Fecha de consulta: 12/10/16].

Arrowsmith, S. (2005): *The Law of Public and Utilities Procurement* (2ª ed.). Londres: Sweet & Maxwell, capítulo 3.

Aslani, M.P.; Laios, L.G. y Moschuris, S., (2008): “The perceived impact of e-procurement in EU enterprises”. En *International Journal of Value Chain Management*, vol. 2, núm. 2.

Assar, S y Boughzala, I. (2008): “Empirical evaluation of public e-procurement platforms in France”. En *International Journal of Value Chain Management*, vol. 2, núm. 1, págs. 90-108.

Aymerich Cano, C. (2015): “Corrupción y contratación pública: análisis de las nuevas directivas europeas de contratos y concesiones públicas”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 45-46, págs. 209-239.

http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/docs2/07_Carlos_Aymerich.pdf

[Fecha de consulta: 06/10/16].

Badie, B., Berg-Schlosser, D. y Morlino, L. (2011): *International Encyclopedia of Political Science*, vol. 1, pág. 2299.

Baena del Alcázar, M. (1985): *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

Baiges i Pla, E., Gibert i Bosch, E., Pellisé de Urquiza, C., Tornabell i González, I. (2009): *Better Regulation: Una Estrategia Ineludible*. Barcelona: ESADE.

http://www.esade.edu/public/modules/news/files/relatos_partners_n_2_better_regulation.pdf

[Consulta: 23/06/16].

Ball, C. (2009): “What is transparency?” En *Public Integrity*, vol. 11, núm. 4, págs. 293-308.

Banisar, D. (2006): *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International.

http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Banisar, D. (2016): “National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills 2016 Map”. SSRN.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1951416

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Baño León, J.M. (2013): “Del *ius variandi* a la libre concurrencia: la prohibición de modificación como regla general en los contratos públicos”. En *Anuario del*

Gobierno Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, págs. 141-151.

http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1433/04_BANO_p141_151_Anuario_2012.pdf?sequence=1

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Bastida, F y Bernardino, B. (2007): “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison”. En *Public Administration*, núm. 85, págs. 667-716.

Bauman, Z. (2007): *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets.

Bautista, O.D. (2009): *Ética pública y buen gobierno*. Toluca, México: IAPEM.

<http://eprints.ucm.es/9829/1/eticapublica.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Beetham, D. (1991): *The Legitimation of Power*. Londres: Macmillan.

Beltrán Gómez, A.I. (2012): “La transparencia en la modificación de los contratos públicos”. Observatorio de Contratación Pública.

<http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.72/relcategoria.121/relmenu.3/chk.27787b964c526c1f368c8f4a5df0058f>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Benington, J. y Harvey, J. (1999): “Networking en Europe”. En Stoker (ed.) *The New Management of British Governance*. Londres: Macmillan.

Bentham, J. (1838-43), Vol. IV, pág. 317.

Bertoni, E.A. (2011): *Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

<http://www.palermo.edu/cele/pdf/Bertoni-LibertaddeInformacionyPrensa.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Bertot, J.C., Jaeger, P.T. y Grimes, J.M. (2010a): “Using ICT’s to Create a Culture of Transparency: e-Government and Social Media as Openness and Anticorruption Tools for Societies”. En *Government Information Quarterly*, núm. 27, págs. 264-271.

Bertot, J.C., Jaeger, P.T., Munson, S. y Glaisyer, T. (2010b): “Engaging the public in open government: The policy and government application of social media technology for government transparency”. En *IEEE Computer*, vol. 43, núm. 11, págs. 53-59.

http://tmisp.umd.edu/TMSPreports_files/6.IEEE-Computer-TMSP-Government-Bertot-100817pdf.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Bevir M. y Rhodes, R.A.W (2016): “The 3Rs in rethinking governance. Ruling, rationalities and resistance”. En Mark Bevir y R.A.W Rhodes (eds.) *Rethinking Governance: Ruling, rationalities and resistance (Routledge Studies in Governance and Public Policy)*. Nueva York: Routledge.

Bhatnagar, S. (2003): “Transparency and Corruption: Does E-Government Help?” DRAFT Paper prepared for the compilation of CHRI 2003 Report *OPEN SESAME: looking for the Right to Information in the Commonwealth*, Commonwealth Human Rights Initiative.

<http://www.iimahd.ernet.in/~subhash/pdfs/CHRIDraftPaper2003.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Bingham, L.B. y Foxworthy, S. (2012): “Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States”. Paper presented at the conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Speyer, 19-20 July 2012.

Birchall, C. (2011): “The Politics of Opacity and Openness. Introduction to Transparency”. En *Theory, Culture & Society*, vol. 0, núm. 0, págs. 1-19.

Blanco García, A. del *et al.* (2010). *Eficiência y transparência em las compras públicas. Análisis de dos casos (São Carlos y Las Palmas de Gran Canaria)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales

Blanco, I. y Gomà, R. (2003): “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 26.

<http://siare.clad.org/revistas/0043507.pdf>

[Fecha de consulta: 28/09/16].

Blanquer Criado, D. (2013): *Los Contratos del Sector Público*. Tirant lo Blanch. pág. 39.

Bof, F. y Previtali, P. (2007): “Organisational Pre-Conditions for e-Procurement in Governments: the Italian Experience in the Public Health Care Sector”. En *The Electronic Journal of e-Government*, vol. 5, núm. 1, págs. 1-10.

Boixareu, À. (1993): “El refuerzo del principio de la transparencia de las actividades comunitarias”. En *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 25, págs. 7-23.

<http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/27925/52030>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Bouzas-Lorenzo, R. y Mahou-Lago, X.M. (2013): “El estudio de la funcionalidad de los portales gubernamentales. Una propuesta metodológica desde la e-salud”. En *Gestión y Política Pública, Volumen temático 2013 Gobierno Electrónico*, págs. 259-305.

Bovens, M., Schillemans, T. y Goodin, R.E. (2014): “Public Accountability”. En Mark Bovens, Robert E. Goodin, Thomas Schillemans (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.

Bresser Pereira, L. C. (1998): *Reforma do Estado para a cidadania - A Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional*, Brasilia DF: ENAP, Editora 34.

Brugué, Q. (2002): “Nuevos Ayuntamientos, concejales diferentes: del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes”. En *Revista Española de Ciencia Política* núm. 7, págs. 9-37.

<http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/download/37333/20851>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Brugué, Q. (2009a): “Una administración que habla es una administración que piensa: de la gestión pública a la administración deliberativa”. En *Participación ciudadana... para una Administración deliberativa*. Dirección General de Participación Ciudadana, Departamento de Presidencia, Gobierno de Aragón, págs. 55-72.

http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/libro_dgpc.pdf

[Fecha de consulta: 26/09/16].

Brugué, Q. (2009b): “Calidad democrática de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”. En Marc Parés Franzi (coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel, págs. 121-138.

Brugué, Q. (2012): *És la política, idiotes!* Accent Editorial, ISBN 9788493924744.

Bryman, A. (2008): *Social research methods*. Nueva York: Oxford University Press.

Cancela, C. (2006): “Parlamentos regionales y gobernanza multinivel en la Unión Europea”. Global Jean Monnet Conference, ECSA-World Conference. Europe’s challenges in a globalised world. Bruselas, 23-24 Noviembre 2006.

http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-kr/gdv/06/contribution_cancela.pdf

[Fecha de consulta: 26/09/16].

Cantero Martínez, J. (2011): “El principio de Transparencia en la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”. En *Administración Electrónica y Ciudadanos*. Madrid: Civitas.

Caño, M. J. (2013): “La contratación pública electrónica como palanca productiva en la creciente digitalización de la economía”. IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid, 23-24 septiembre.

Carneiro, R. y Pereira, A.V. (2005). “Os Impactos e os Limites da Implantação do Subasta a la baja como Nova Modalidade de Licitação: uma Abordagem a partir da Experiência do Governo Mineiro”. Encontro da ANPAD, 29, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD.

Carrasco Perera, A. (2010): *Derecho de Contratos*. Thomson Aranzadi. pág. 55.

Castells, M. (1997): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La Sociedad Red*. Madrid: Alianza.

Cebrián Abellán, M. (2014): *El Régimen Local tras la Reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad*. Barcelona: Editorial Bosch.

Cejudo, G., López Ayllón, S. y Ríos Cázares, A. (2011): “Diagnóstico de la Transparencia en México. Lecciones de la Métrica de la Transparencia 2010. Transparencia y Privacidad”. En *Revista mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, vol. 1, págs. 58-81.

Cerrillo i Martínez, A. (2005). “La gobernanza hoy: introducción”. En A. Cerrillo i Martínez (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

<http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Cerrillo i Martínez, A. (2006): “La regulación de la administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona”. En *Anuario del Gobierno Local 2006*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic.

<http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/625/175-208%20CERRILLO.pdf?sequence=1>

[Fecha de consulta: 26/09/16].

Cerrillo i Martínez, A. (2011): “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”. En *Anuario del Gobierno Local 2011*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic, págs. 277-313.

Cerrillo i Martínez, A. (2012): “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”. En *Anuario del Gobierno Local 2011*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, págs. 277-313.

http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1255/16_Cerrillo_Transparencia.pdf?sequence=1

[Fecha de consulta: 15/04/16].

Cerrillo i Martínez, A. (2014): “Los principios de datos abiertos en la legislación española”. En *Revista IDP* núm. 19, págs. 62-77.

<http://www.raco.cat/index.php/IDP/article/viewFile/305603/395442>

[Fecha de consulta: 16/06/16].

Cerrillo i Martínez, A. (2016a): “Las compras abiertas y la prevención de la corrupción”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 15, ISSN 1989-8991.

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10314>

[Fecha de consulta: 21/06/16].

Cerrillo i Martínez, A. (2016b): “La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica”. En *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, págs. 67-85.

<http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/download/10.2436-20.8030.01.66/n52-cerrillo-es.pdf>

[Fecha de consulta: 12/10/16].

Chvalkovská, J. y Skuhrovec, J. (2010): “Measuring transparency in public spending: case of Czech public e-procurement information system”. En *IES Working Papers*.

<http://ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/13692>

[Fecha de consulta: 11/10/16].

Chayes, S. (2015): *Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

Chica Vélez, S. (2011): “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”. *Administración & Desarrollo*, vol. 39, núm. 53, págs. 57-74.

Closa, C. (2001): “Introducción”. En Closa, C. (ed.), *La europeización del sistema político español*. Madrid: Istmo, págs. 13-23.

Coglianese, C. (2009): “The Transparency President? The Obama Administration and Open Government”. En *Governance*, núm. 22, págs. 529-544.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1433815

[Fecha de consulta 12/09/16].

Colino, D. y del Pino, E. (2011): “Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralization”. En J. Loughlin *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press, págs. 356-83.

Colino, C. (2012): “Las Administraciones Públicas y el sistema político”. En *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Colino, C. (2013): “La comparación de los gobiernos y las Administraciones Públicas”. En S. Parrado, C. Colino y J.A. Olmeda (coords.) *Gobiernos y Administraciones Públicas en Perspectiva Comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Confederação Nacional de Municípios (CNM). (2010). “Pesquisa sobre a aplicabilidade do subasta a la baja eletrônico nos municípios brasileiros”.

Coroñan, A. y Campos, E. (2011): *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/572551.pdf>

[Fecha de consulta 12/09/16].

Cotino, L. (2002): “Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De valor en alza a derecho fundamental?”. IV Jornadas Internacionales sobre Derechos y libertades fundamentales. Zaragoza, 2002.

<http://studylib.es/doc/510734/de-%E2%80%9Cvalor-en-alza%E2%80%9D---universidad-de-zaragoza>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Cotino, L. (2003): *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*.

http://www.cotino.net/web/cotino_org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Criado, J.I y Gil-García, J.R. (2013): “Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina”. En *Gestión y Política Pública, Volumen temático 2013 Gobierno Electrónico*, págs. 3-48.

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico/Criado_&GilGarcia_2013_esp.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Criado, J.I. (2016): “Resumen”. En J. Ignacio Criado (ed.) *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública*. INAP.

Cruz-Rubio, C.N. (2015): “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8, marzo - agosto, págs. 37-53.

http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/c_nicandro-_modelo_gobierno_abierto_iberamerica.pdf

[Fecha de consulta: 02/10/16].

Cuadrado, D. (2009): “La figura del responsable del contrato en la ejecución de obras públicas”. En *Actualidad Administrativa*, núm. 3.

Cunill Grau, N. (1996): “A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados”. En *Revista do Serviço Público*, año 47, vol. 120, núm. 1, págs. 113-137.

<http://oaji.net/articles/2015/1978-1432930791.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Cunill Grau, N. (2006): “La Transparencia en la Gestión Pública. ¿Cómo Construirle Viabilidad?”. En *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 8, págs. 22-44.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2315250.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Dawar, K. y Evenett, S.J. (2011): “Government Procurement”. En J.P. Chauffour y J.C. Maur (eds.) *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. The World Bank, págs. 367-385.

<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/C17.pdf>

[Fecha de consulta: 10/10/16].

Dawes, S.S. (2010): “Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-Based Transparency”. En *Government Information Quarterly*, vol. 27, núm. 4, págs. 377-383.

Day P. y Klein, R. (1987): *Accountabilities: Five Public Services*. Londres: Tavistock Publications.

Del Campo, E. (2013): “Territorio y poder en perspectiva comparada: el caso español”. En *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*. Tirant lo Blanch.

Del Pino, E. (2009): “Un marco conceptual para estudiar el cambio del Estado de Bienestar y las políticas sociales”. En L. Moreno (ed.) *Reformas de las políticas de bienestar en España*. Madrid: Taurus.

Del Pino, E. (2013): “The Spanish Welfare State from Zapatero to Rajoy: recalibration to retrenchment”. En Alfonso Botti y Bonnie N. Field (eds.) *Politics and Society in Contemporary Spain: From Zapatero to Rajoy*. Nueva York: Palgrave.

Della Porta, D. (2013): “Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables”. En della Porta, D. y M. Keating (eds.) (2013): *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales. Una Perspectiva Pluralista*. Madrid: Akal.

Della Porta, D. y Keating, M. (eds.) (2013): *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales. Una Perspectiva Pluralista*. Madrid: Akal.

Di Pietro, M.S.Z. (1998): *Direito Administrativo*, 9a Edição, São Paulo: Atlas.

Di Palma, G. (1970): *Apathy and Participation. Mass Politics in Western Societies*. Nueva York: The Free Press.

Di Virgilio, M.M. y Solano, R. (2012): “Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_monitoreo_evaluacion.pdf

[Fecha de consulta: 13/10/16].

Domínguez-Macaya, J. (2011): *Claves para una contratación pública electrónica eficaz*. ISBN 9788470525728. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

Donker-Kuijer M.W. de Jong, M. y Lentz, L. (2010): “Usable Guidelines for Usable Websites? An analysis of Five E-government Heuristics”. En *Government Information Quarterly*, vol. 27, núm. 3, págs. 254-263.

Dos Santos, L.A. y Cardoso, R.L.d.S. (2001) “Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil: Problemas e Perspectivas”. Trabajo presentado y vencedor del 1º Lugar en el XV Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”, Caracas.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0041201.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Dyson, K.E. (1980): *The State Tradition in Western Europe: a study of an Idea and Institution*. Oxford: Robertson.

Equipo Norspar (2015): “Desafíos del Estado de Bienestar en Noruega y España. Nuevas políticas para atender a nuevos riesgos sociales”. Madrid: Tecnos (Del Pino,

E. con FJ. Moreno Fuentes, E. Barth, A. Leira, P.Mari-Klose, S. Daatland, I. Calzada, A. Gago). Libro descargable:

https://www.academia.edu/11716617/2015_Desaf%C3%ADos_del_Estado_de_Bienestar_en_Noruega_y_Espa%C3%B1a._Nuevas_pol%C3%ADticas_para_atender_a_nuevos_riesgos_sociales._Madrid_Tecnos_Con_FJ_Moreno_Fuentes_E._Barth_A._Leira_P.Mari-Klose_S._Daatland_I._Calzada_A._Gago

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Elezi, E. y Harizaj, M. (2012): “Efficiency evaluation of the public e-Procurement system in the reduction of corruption: the Albanian case”. Transatlantic Conference on Transparency Research. Utrecht, 7-9 junio.

Espinar Maat, F. (2011): “La contratación pública electrónica. La perspectiva comunitaria: iniciativas y objetivos de la Unión Europea. Algunos apuntes sobre la contratación pública electrónica en España”. En *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 107.

Etzioni, A. (2008): “Closing the Community Deficit in the EU”. CEPS Policy brief núm. 169.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1333531

[Fecha de consulta: 12/09/16].

European Commission (2009): “Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th Benchmark Measurement.”

[http://www.mof.gov.cy/mof/DITS/dits.nsf/All/45FFE4A4FF186E65C225781C0026A6A3/\\$file/egov_benchmark_20098th.pdf](http://www.mof.gov.cy/mof/DITS/dits.nsf/All/45FFE4A4FF186E65C225781C0026A6A3/$file/egov_benchmark_20098th.pdf)

[Fecha de consulta: 12/10/16].

Eurostat. (2014). Public procurement electronic systems 2013.

Featherstone, K. y Radaelli C. M. (Eds.) (2003): *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Fenster, M. (2006): “The Opacity of Transparency”. En *Iowa Law Review*, núm. 91, págs. 885-949.

<http://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=facultypub/>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Fernandes, A.C.G. (2002). “Compras governamentais eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação”.

Fernández, A, Insfran, E. y Abrahão, S. (2011): “Usability Evaluation Methods for the Web: A Systematic Mapping Study”. En *Information and Software Technology*, vol. 53, núm. 8, págs. 789-817.

Ferreira, R.D. (2014): “Empresas de olhos postos nos mercados”. En *Diário Económico* (16/09/14).

http://economico.sapo.pt/public/uploads/especiais_sp/Especial_Contrata%C3%A7%C3%A3o_P%C3%BAblica_16_Setembro_2014.pdf

[Fecha de consulta: 12/10/16].

Ferri, J. (2013): “La construcción del sistema autonómico”. En *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*. Tirant lo Blanch.

Font, J., Montero, J.R. y Torcal, M. (2006): *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: CIS.

Font, T. y Galán, A. (2013): “Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ¿es esta la Reforma?”. En *Anuario del Gobierno Local 2012*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic, págs. 11-43.

Fox, J. (2007): “Transparencia y Rendición de Cuentas”. En John M. Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara (CETA), Centro internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la información, págs. 174-198.

García Macho, R. (2010a): “Presentación”. En R. García Macho (ed.) *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, págs. 6-10.

García Macho, R. (2010b): “El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración, el ciudadano y el público”.

En R. García Macho (ed.) *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, págs. 27-47.

García Macho, R. (2012): “La Transparencia en el Sector Público”. En *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.

García Madaria, J.M. (1985): *Teoría de la Organización y Sociedad Contemporánea*. Barcelona: Ariel.

Gardenal, F. (2010): “Public e-Procurement: define, measure and optimize organizational benefits”. 4th International Public Procurement Conference. Seoul, 26-28 agosto.

http://tempiattesa.servizirl.it/shared/ccurl/414/692/Paper_inglese.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Georgopoulos, T. (2003): “The *checks and balances* doctrine in member states as a rule of EC Law”. EUSS 8th International Conference. March 27-29 2003, Nashville Tennessee.

http://aei.pitt.edu/6493/1/001523_1.PDF

[Fecha de consulta: 16/06/16].

Gil Calvo, E. (2010): “Calidad democrática: enfoque teórico y posible medición”. En *Calidad democrática y Buen Gobierno*. FEMP, págs. 28-52.

<http://documentos.femp.es/files/11-1883-fichero/Calidad%20Democr%C3%A1tica%20y%20Buen%20Gobierno.pdf?download=1>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Gimeno Feliú, J.M. (2013): “La modificación de los contratos: límites y Derecho aplicable”. Jornada sobre Contratación Pública, Madrid 25 de abril de 2013.

http://www.madrid.org/ccmadrid/images/adjuntos/segundaponencia_modificacin_contratos_gimeno_feli.pdf

[Fecha de consulta: 18/10/16].

Gimeno Feliú, J.M. (2015): “La reforma comunitaria en materia de contratos públicos y su incidencia en la legislación española. Una visión desde la perspectiva de la integridad”, en *Las Nuevas Directivas de Contratación Pública*. Thomson Reuters.

Gomes, J.P.F. (2012): *Impactos Tecnológicos da Contratação Pública Electrónica Aplicação no Sector da Construção em Portugal*. Dissertação de mestrado. Instituto Universitário de Lisboa.

https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/5959/1/ImpactosCPE_JoaoPedroGomesTese.pdf

[Fecha de consulta: 12/10/16].

Gómez Asensio, C. (2013): *La mejora regulatoria (Better Regulation): aplicaciones en materia de contratación pública*. Valencia. Tirant lo Blanch.

González Alonso, A. (2009): “La contratación pública electrónica”. En *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 37, págs. 139-175.

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=9856>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Goodin, R.E. (2003): *Reflective Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

Greppi, A. (2014): “Calidad de la democracia”. En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 7, págs. 175-183.

<http://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2238>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Grimmelikhuijsen, S. (2012): “Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment”. En *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, núm. 1, págs. 50-73.

Guerrero, J. (2005): “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”. En M. Merino (coord.), *Transparencia. Libros, Autores e Ideas*. México: CIDE-IFAI.

Guerrero, P. y Madrid, R. (2010): “Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México”. Red por la Rendición de Cuentas.

http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0065.pdf

[Fecha de consulta: 11/09/16].

Guerrero Orozco, O. (2003): “Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?”. En *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 8, núm. 23, págs. 379-395. Universidad del Zulia, Venezuela.

<http://www.redalyc.org/pdf/290/29002302.pdf>

[Fecha de consulta: 26/09/16].

Guichot, E. (2003): “El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública”. En *Revista de Administración Pública*, núm. 160, págs. 283-316.

<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=158&IDA=24486>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Gutiérrez, E. (2014). “Derecho de acceso a la información pública”. En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 6, págs. 186-196.

<http://eunomia.tirant.com/?p=2904>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Gutiérrez Colomina, V. y Llavador Cisternes, H. (2015): “Introducción y Presentación”. En H. Llavador Cisternes y V. Gutiérrez Colomina (coords.) *Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 19-35.

Häberle, P. (1998): “¿Existe un espacio único europeo?”. En *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3.

[http://www.cepc.gob.es/en/publications/journals/electronicjournals?
IDR=4&IDN=286&IDA=9618](http://www.cepc.gob.es/en/publications/journals/electronicjournals?IDR=4&IDN=286&IDA=9618)

[Fecha de consulta: 11/10/16].

Habermas, J. (1974): *The Public Sphere: An Encyclopedia Article (1964)*. En *New German Critique*, núm. 3, págs. 49-55.

Han, B-C. (2013): *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.

Hassan Y. y Martín, F.J. (2003): “Guía de evaluación heurística de sitios Web”. En *No solo usabilidad*, núm.2.

Health on the Net (2011): “HONcode Site Evalutaion Form”.
[http://www.hon.ch/cgi-bin/HONcode/Inscription/site_evaluation.pl?
language=en&userCategory=individuals](http://www.hon.ch/cgi-bin/HONcode/Inscription/site_evaluation.pl?language=en&userCategory=individuals)

[Fecha de consulta: 26/09/16].

Heald, D. (2012): “Why is transparency about public expenditure so elusive”. En *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, núm. 1, págs. 30-49.

Held, D. (2006): *Models of Democracy*. Stanford: Standford University Press.

Hernández López, J.M. (2015): *Código de Transparencia y derecho de acceso a la información Pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P. (2006): *Metodología de la Investigación*. 4ª Edición. México: McGraw-Hill, Interamericana Editores.

Hood, C. (2006): “Transparency in historical perspective”. En C. Hood y D. Heald (eds.) *Series: Proceedings of the British Academy*, vol. 135. Oxford: Oxford University Press, págs. 3-23.

Hood, C. y Heald, D. (eds.) (2006): “Transparency: the key to better governance?”. *Series: Proceedings of the British Academy*, vol.135. Oxford: Oxford University Press.

Hydén, G. y Samuel, J. (2011): *Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments*, Nueva York: United Nations Development Programme (UNDP).

Islam, R. (2006): “Does more transparency go along with better governance?”. En *Economics & Politics*, vol. 18, núm. 2, págs. 121-167.

Islam, R., Djankov, S. y McLeish, C. (2002): *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*. World Bank Institute Development Studies. ISBN: 978-0-8213-5203-8.

James, O. (2005): “Performance Targets for Executive Agencies and Public Sector Externalities in the UK”. En G. Drewry, C. Greve y T. Tanquerel (eds.), *Contracts, Performance Measurements, and Accountability in the Public Sector*. Amsterdam: IOS Press.

Jareño Leal, A. (2013): “La corrupción en la contratación pública”. En *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, núm. 42, págs. 14-21.

<http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/45549/14-21.pdf?sequence=1>

[Fecha de consulta: 15/04/16].

Javeau, C. (1971): “L’enquête par questionnaire”. En R. Sierra Bravo (ed.) (1988) *Técnicas de investigación Social. Teoría y Ejercicios*. Madrid: Paraninfo.

Jellinek, G. (1978): *Fragmentos de Estado*. Madrid: Civitas.

Jiménez, F. (2009): “Building Boom and Political Corruption in Spain”. En *South European Society and Politics*, vol. 14, núm. 3, págs. 255-272.

https://www.academia.edu/21843118/Building_Boom_and_Political_Corruption_in_Spain

[Fecha de consulta: 15/04/16].

Jiménez, J. (1994): “La batalla por la opinión pública en el escándalo político. Estudio de un caso en la España contemporánea”. Estudio/Working Paper 1994/ Noviembre 1994. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2008/1918/pdf/1994_60.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Jiménez, F. (2008): “Boom urbanístico y corrupción política en España”. En Víctor Pérez-Díaz (coord.) *Modernidad, Crisis y Globalización: Problemas de Política y Cultura*. Fundación Cajamar.

<http://www.publicacionescajamar.es/pdf/publicaciones-periodicas/mediterraneo-economico/14/14-244.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Jinesta, E. (2003): “Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa”. En *Ivstitia*, vol. 17, núm. 201, págs. 201-202.

http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/TRANSPARENCIA%20ADMINISTRATIVA%20Y%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20ADMINISTRATIVA%20-%202003.PDF

[Fecha de consulta: 11/09/16].

Joongi, K. (2006): *National Integrity Systems. Transparency International. Country Study Report. Republic of Korea*.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ungc/unpan038551.pdf>

[Fecha de consulta: 11/09/16].

Kaliannan, M., Awang, H. y Raman, M. (2009): “Electronic Procurement: A Case Study of Malaysia's ePerolehan (e-procurement) Initiative”. En *International Journal of Electronic Governance*. vol. 2, núm. 2-3, págs. 103-117.

Kaufmann, D. (2005a): *Transparency matters: the “second generation” of institutional reform*. Washington: World Bank.

Kaufmann, D. (2005b): “10 Myths about Governance and Corruption”. En *Finance and Development*, núm. 42, págs. 41-43.

Khagram, S., Fung, A., de Renzio, P. (2013): *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington D.C: Brookings Inst Pr.

Kim, S. (2005): “The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model”. En *Administration & Society*, vol. 37, núm. 5, págs. 611-635.

Kopits, G. (2000): “Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad”. Conferencia sobre Transparencia y desarrollo en América Latina y Caribe.

<http://portal.sat.gob.gt:8080/documentos/01-03-03%20Calidad%20Gobierno.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Kuhn, T. (2004): *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica, págs. 14-15.

Lamy, P. (2011): “Introducción” a Arrowsmith, S. y Anderson R.D., *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Nottingham University / World Trade Organization.

Lang, M. y Maffett, M. (2010): “Economic Effects of Transparency in International Equity Markets: A Review and Suggestions for Future Research”. En *Foundations and Trends in Accounting*, vol. 5, núm. 3, págs. 175-241.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1684195

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Levy E. (1998): “Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente”, en L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau (comp.): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.

Linz, J.J. (1978): “Crisis, Breakdown and Reequilibration”. En Juan J. Linz y Alfred Stepan (eds.) *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Linz, J.J. (1988): “Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System”. En Mattei Dogan (ed.) *Comparing Pluralist Democracies*. Boulder: Westview Press.

Lizcano, J. (2010): “Corrupción y transparencia: el ámbito municipal”. En *Economía Exterior*, núm. 54, págs. 137-144.

Longo, F. (1999): “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”. En Carlos Losada (ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Longo, F. (2012): “Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales”. En *Ekonomiaz*, núm. 80, págs. 46-69.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3966779>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Loughlin, J. y Peters G. (1997): “State traditions, administrative reform and regionalization”, en M. Keating y J. Loughlin (eds.), *The political Economy of Regionalism*. London: Routledge, págs. 41-62.

Loureiro, M.R. y Fingerhann, H. (1992): “Mudanças na Relação público/privado e a problemática do controle social: Algumas reflexões sobre a situação Brasileira” En E. Lodovici, G. Bernareggi y H. Fingerhann (orgs.) *Parceria Público/Privado - Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e as administrações Públicas Locais*, vol. I. São Paulo: Sumus Editora.

Madison, J. (1787): *Federalist No.10*. En Clinton Rossiter (ed.) *The Federalist Papers*. Nueva York: New American Library (1961).

Magrini, P. (2006): “Transparency in Public e-Procurement: the Italian Perspective”. En *OECD Papers*, vol. 5, núm. 10.

Manheim, J.B., Rich, R.C. (1988): *Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

Manin, B. (1994): “Frontières, freins et contrepoids - La séparation des pouvoirs dans le débat constitutionnel américain 1787”. En *RFSP*, vol. 4, núm. 2, págs. 257-293.

http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1994_num_44_2_394827

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Maríñez, F. (2013): “¿Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto?”. En *Revista de Gestión Pública*, vol. II, núm. 2.

http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Marinez.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Martial, P., Pauchard, N. y Holsen, S. (2011): “Resistance to Transparency in Switzerland: A Case Study Analysis of Behaviors and Justifications”. First Global Conference on Transparency Research. Newark, Rutgers University, 17-20 mayo.

https://spaa.newark.rutgers.edu/sites/default/files/files/Transparency_Research_Conference/Papers/Pauchard_Nicolas.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Martín Castilla, J.I. (2005): “La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano”. En *Auditoría Pública*, núm. 36, págs. 47-60.

Martínez Fernández, J.M. (2016): *Contratación pública y transparencia*. Wolters Kluwer – El Consultor.

Martínez Gallego, F. A. (2013): “Medios de comunicación y escándalos de corrupción en España: ¿denunciantes, magnificadores, cómplices?”. En *Obets. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 1, págs. 99-126.

https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/29239/1/OBETS_08_01_04.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Martínez Gutiérrez, R. (2014): “La Transparencia (y la Reserva de Información) en el Urbanismo y la Contratación Pública. Límites legales a las potestades discrecionales y la aportación de las TIC”. En *Revista General de Derecho Administrativo*, vol. 37.

[http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin62/Articulos_62/Martinez-Gutierrez\(RGDA_37_2014\).pdf](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletin/publico/boletin62/Articulos_62/Martinez-Gutierrez(RGDA_37_2014).pdf)

[Fecha de consulta: 27/09/16].

Mayntz, R. (1998): “New challenges to governance theory”. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC, núm. 98/50.

Mayntz, (2000): “Nuevos desafíos de la teoría de *governance*”. En *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, págs. 35-52.

McCue, C. y Roman A.V. (2012): “E-procurement: myth or reality”, en *Journal of Public Procurement*, vol. 12, núm. 2.

http://pracademics.com/attachments/article/559/Article%203_McCue-Roman.pdf

[Fecha de consulta: 11/10/16].

Medina Guerrero, M. (2014): “La autonomía municipal tras la entrada en vigor de la LRSAL”. En M. P. Canedo Arrillaga y L. I. Gordillo Pérez (directores) *La Autonomía Local en Tiempos de Crisis*. Editorial Aranzadi. págs. 35-52.

Meijer, A. (2012): “Introduction to the Special Issue on Government Transparency”. En *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, núm. 1, págs. 3-9.

<http://ras.sagepub.com/content/78/1/3.extract>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Meijer, A., Curtin, D., y Hillebrandt, M. (2012): “Open government: connecting vision and voice”. En *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78, núm. 1, págs. 10-29.

<http://ras.sagepub.com/content/78/1/10.abstract>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Merloni, F. (2008): “Trasparenza delle Istituzioni e Principio Democratico”, en Francesco Merloni, Gregorio Arena, Guido Corso, Gianluca Gardini y Carlo Marzouli (coords.), *La Trasparenza Amministrativa*. Milano: Dottore A. Giuffrè Editore.

Mill, J.S. (1859): *On Liberty*. Kitchener: Batoche Books (2001)

<https://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/liberty.pdf>

[Fecha de consulta: 02/10/16].

Mill, J.S. (1861): *Considerations on Representative Government*.

<http://pinkmonkey.com/dl/library1/jst02.pdf>

[Fecha de consulta: 02/10/16].

Michener, G. y Bersch, K. (2011): “Conceptualizing the Quality of Transparency”. 1st Global Conference on Transparency. Newark, Rutgers University, 17-20 mayo.

<http://gregmichener.com/Conceptualizing%20the%20Quality%20of%20Transparency--Michener%20and%20Bersch%20for%20Global%20Conference%20on%20Transparency.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Michener, G. (2011): “FOI Laws Around the World”. En *Journal of Democracy*, vol. 22, núm. 2, págs. 145-159.

http://gregmichener.com/11_22.2_Michener_pp_145-159-Journal_of_Democracy.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Morais, R. de O. y Slomski, V. (2006). “Subasta a la baja Presencial e Subasta a la baja Eletrônico: Instrumentos de Agilidade e Economicidade ao Processo de Licitação Pública”. Encontro de Administração Pública e Governança, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD.

Moreno Molina, J.A. (2008): “Principios generales de la contratación pública, procedimientos de adjudicación y recurso especial en la nueva ley estatal de Contratos del Sector Público”. En *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 45, págs. 45-73.

http://www.navarra.es/appsext/DescargarFichero/default.aspx?codigoAcceso=PdfRevistaJuridica&fichero=RJ_45_I_2.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Moreno Molina, J.A. (2009): “La falta de adecuación de la Ley española de contratos del sector público al derecho comunitario europeo”. *Agua, territorio, cambio climático y Derecho administrativo*, monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública* que recoge las ponencias del XVII Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo. ISSN 1133-4797, págs. 337-354.

http://www.obcp.es/index.php/mod.documentos/mem.descargar/fichero.documentos_La_falta_de_adecuacion_LCSP_al_Dcho_comunitario_04deeb14%232E%23pdf/chk.5bb66e66df2e5630c6b305bf347530c9

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Moreno Molina, J.A. (2010): “La nueva regulación del recurso especial en materia de contratación. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales”. En *La reforma de la Ley de Contratos del Sector Público en materia de recursos. Análisis de la Ley 34/2010, de 5 de agosto*. Madrid: LA LEY.

Moreno Molina, J.A. (2011): “Prólogo”. En J. Domínguez-Macaya, *Claves para una contratación pública electrónica eficaz*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.

Morlino, L. (2007): “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”. En *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, págs. 3-22.

<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v27n2/art01.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Morlino, L. (2008): “Calidad democrática entre líderes y partidos”. En Carmen Maganda y Harlan Koff (eds.) *Perspectivas comparativas del liderazgo*. Bruselas: Peterlang.

Morlino, L. (2014): “La calidad de las democracias en América Latina”. IDEA Internacional.

[http://www.idea.int/publications/sod-in-latin-america/loader.cfm?
csModule=security/getfile&pageid=64991](http://www.idea.int/publications/sod-in-latin-america/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=64991)

[Fecha de consulta: 13/10/16].

Morrone, A. Tontoranelli, N. y Ranuzzi G. (2009): “How good is trust? Measuring trust and its role for the progress of societies”. En *OECD Statistics Working Paper Series*.

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?
doclanguage=en&cote=std/doc\(2009\)3](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=std/doc(2009)3)

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Mota, F.P.B. y Rodrigues Filho, J. (2010). “E-Procurement Público Brasileiro: Nem Só de Lances se Faz um Subasta a la baja”. Encontro de Administração Pública e Governança, 34, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD.

Naessens, H. (2010): “Ética pública y transparencia”. En Eduardo Rey Tristán, Eduardo y Patricia Calvo González *XIV Encuentro de Latinoamericanistas*

Espanoles: congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, Spain. Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, págs. 2113-2130.

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Natera, A. (2004): “La gestión de redes de gobernanza: un reto para el Estado y la democracia”. En *Administrație și Management Public*, núm. 3.

http://ramp.ase.ro/data/files/articole/3_21.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Neupane, A., Soar, J. y Vaidya, K. (2012a): “Evaluating the anti-corruption capabilities of public e-Procurement in a developing country”. En *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, vol. 55, núm. 2, págs. 1-17.

<http://www.ejisdc.org/ojs2/index.php/ejisdc/article/view/1041>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Neupane, A., Soar, J., Vaidya K. y Yong, J. (2012b): “Role of public e-procurement technology to reduce corruption in government procurement”. 2012 International Public Procurement Conference. Seattle, Washington, 17-19 agosto.

<http://www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part2/PAPER2-8.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Nielsen, J. (2003): “Usability 101: Introduction to Usability”.

<http://www.useit.com/alertbox/20030825.html>

[Fecha de consulta: 06/10/16].

Nielsen, J. y Loranger, H. (2006): *Usabilidad. Prioridad en el diseño web*. Anaya Multimedia. ISBN: 978-84-415-2092-9 84-415-2092-5.

OBSAE (2016): *Indicadores DATAOBSAE - Área Las TIC en las EELL; Indicadores DATAOBSAE - Área Las TIC en la AGE*.

<http://dataobsae.administracionelectronica.gob.es/cmobsae3/dashboard/Dashboard.action?selectedScope=A7>

<http://dataobsae.administracionelectronica.gob.es/cmobsae3/dashboard/Dashboard.action?selectedScope=A5>

[Fecha de consulta: 06/10/16].

OCDE (2005): OECD guiding principles for regulatory quality and performance.

<https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

OCDE (2007): “Integrity in public procurement: good practice from A to Z”.

<http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Oller Rubert, M. (2010): “El procedimiento de contratación pública como garantía de la transparencia”. En *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons.

ONTSI (2013): Estudio de la Demanda y Uso de Gobierno Abierto en España.

http://www.clustertic.net/system/documentos/ficheros/314/original_demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf

[Fecha de consulta: 27/09/16].

Orduña Rebollo, E. (2005): *Historia del Municipalismo Español*. Madrid: Iustel.

Panda, P., Sahu, G.P., Gupta, P. (2011): “E-Government Procurement Implementation: Necessity of National Procurement Law”. En *SSRN Electronic Journal*.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898759

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Parejo Alfonso, L. (2003): “La autonomía local en la Constitución”. En Santiago Muñoz Machado (ed.) *Tratado de Derecho Municipal I*. Madrid: Civitas.

Park, H. y Blenkinsopp, J. (2011): “The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction”. En *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, núm. 2, págs. 254-274.

<http://tees.openrepository.com/tees/bitstream/10149/136490/2/136490.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Parrado, S. (2002): *Sistemas administrativos comparados*. Tecnos.

Parrado, S. (2015): *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Peces-Barba, G. (2010): “Ética Pública en las Sociedades Democráticas”. En *Calidad Democrática y Buen Gobierno*. FEMP.

<http://documentos.femp.es/files/11-1883-fichero/Calidad%20Democr%C3%A1tica%20y%20Buen%20Gobierno.pdf?download=1>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Pereira, J.M.G. (2010): *Avaliação da Acessibilidade web das Plataformas Electrónicas de Contratação Pública em Portugal*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

https://repositorio.utad.pt/bitstream/10348/693/1/MsC_jmgpereira.pdf

[Fecha de consulta: 12/10/16].

Pérez Juste, R. (1991): *Pedagogía Experimental. La Medida en Educación. Curso de Adaptación*. Uned.

Pérez Pérez, G. (2006): *Ciudadanía y Derechos Sociales en el proceso de integración Política de la Unión Europea*. México, Ediciones Eón/UAM–Azcapotzalco.

Peters, G. y Pierre, J. (2005): “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”. En A. Cerrillo i Martínez (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

<http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Pharr, S., Putnam, R. y Dalton, R. (2000): “A quarter century of declining confidence”. En *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 2, págs. 5-25.

<http://doc.utwente.nl/60806/1/Pharr00quarter.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Pineda, C., Pires, V., Romeu, J. y Juárez, G. (2015): “A contratação pública eletrônica no Brasil e na Espanha: duas trajetórias, dois modelos contemporâneos”. En *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 8, núm. 1.

<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15623>

[Fecha de consulta: 18/10/16].

Pintos, J. (2013): “La nueva configuración de la transparencia en la contratación administrativa. Comentario de urgencia al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno”. En *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 126.

Pintos, J. (2014): “Inmediatez y régimen transitorio de la implantación obligatoria de la contratación pública electrónica en las nuevas Directivas sobre contratación pública”. En *Contratación Administrativa Práctica*, vol. 14, núm. 129, págs. 56-65.

Pintos, J. (2016): *Derecho global administrativo y de la contratación pública tras la cuarta generación de directivas de la Unión Europea. Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental*. Tesis doctoral. Universidad de Castilla-La Mancha.

<https://ruidera.uclm.es/xmlui/handle/10578/8924>

[Fecha de consulta: 12/10/16].

Piñar, J.L. (2004): “El Derecho Comunitario como marco de referencia del Derecho Español de contratos públicos. En *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid: Thomson Civitas Aranzadi.

Piotrowski, S.J. (2009): “Is Transparency Sustainable?”. En *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 2, págs. 359-361.

https://www.researchgate.net/publication/230478987_Is_Transparency_Sustainable

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Pires, V., Pineda, C., Romeu, J. y Juárez, G. (2014): “Nuevas perspectivas en la gestión de las administraciones públicas: una visión comparada de la contratación

pública electrónica”. En Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, vol. 1, núm. 2, págs. 159-180.

<http://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/47540>

[Fecha de consulta: 18/10/16].

Pollitt, C. (2010/2011): “Technological Change: A Central yet Neglected Feature of Public Administration”. En *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. III, núm. 2, Winter 2010/2011.

Pollitt C. y Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State*. Oxford: Oxford University Press (Tercera Edición).

Ponce Solé, J. (2013): “La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local”. En *Anuario del Gobierno Local 2012*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic. págs. 93-140.

http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1432/03_PONCE_p93_140_Anuario_2012.pdf?sequence=1

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Poole, D. (2008): “Bien común y derechos humanos”. En *Persona y Derecho*, núm. 59. págs. 97-133.

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27927.pdf>

[Fecha de consulta: 16/06/16].

Prats, J. (2004): “Compromiso por la transparencia”. En *Revista gobernanza*, núm. 13.

<http://www.aigob.org/compromiso-por-la-transparencia/>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Prats, J. (2005a): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. INAP. Madrid.

Prats, J. (2005b): “Modos de gobernación de las sociedades globales”. En A. Cerrillo i Martínez (coord.) *La gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*. Madrid; INAP.

<http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/283571/course/section/30002/lectura1G.pdf>

[Fecha de consulta: 09/10/16].

Radin, B.A. (2006): *Challenging the Performance Movement; Accountability, Complexity and Democratic Values*. Georgetown University Press.

Ramió, C. (2006): “La gestión del conflicto en las organizaciones públicas poder, organización informal y conflicto”. Ponencia presentada en las II Jornadas Nuevos Enfoques de la Gestión de RRHH en las Administraciones Públicas. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz 21, 22 y 23 de junio.

<https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/22/39/2239.pdf>

[Fecha de consulta: 28/09/16].

Ramió, C. (2013): “Balance del impacto de las crisis económica, política, social e institucional sobre las administraciones públicas en España 2011-2013: Diagnóstico y propuestas”. En *GIGAPP Estudios Working Papers*.

<https://doaj.org/article/830401b2d6d74a75ac376bdc4f400b62>

[Fecha de consulta: 11/10/16].

Ramió, C. (2015): *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. La Catarata. ISBN 9788490971024.

Ramió, C. y Ballart, X. (1993): “La complejidad estructural de la Teoría de la Organización”. En *Teoría de la Organización*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

Ramírez-Alujas, Á.V. (2010): “Innovación en la Gestión Pública y *Open Government* (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”. En *Revista Buen Gobierno*, núm. 9.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1820326

[Fecha de consulta: 09/10/16].

Ramírez-Alujas, Á.V. (2011a): “Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones

seminales”. En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* [en línea] 2011, IX (Diciembre-Sin mes).

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96021303006>

[Fecha de consulta: 17/08/16].

Ramírez-Alujas, Á.V. (2011b): “Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas”. En *Circunstancia*, vol. IX, núm. 26.

<http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-ix---n--26---septiembre-2011/articulos/sobre-la-aplicacion-y-desarrollo-del-concepto-de-innovacion-en-el-sector-publico--estado-del-arte--alcances-y-perspectivas>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Rawlins, B. (2009): “Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency”. En *Journal of Public Relations Research*, vol. 21, núm. 1, págs. 71-99.

Rawls, J. A. (1971): *Theory of justice* (paperback edition). Oxford: Oxford University Press.

Rebollo, M. (2005): “Sociedad de la información y TIC”. Recurso electrónico. Universitat Politècnica de València.

<http://mrebollo.webs.upv.es/tic4edu/docs/tic.pdf>

[Fecha de consulta: 16/06/16].

Restrepo Medina, M.A. (2009): “Burocracia, Gerencia Pública y gobernanza”. *Revista Diálogos de Saberes*, núm. 30, págs. 167-185.

<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224477.pdf>

[Fecha de consulta: 27/09/16].

Rhodes, R.A.W. (1996): “The New Governance: Governing without Government”. En *Political Studies* vol. 44, núm. 4, págs. 652-667.

Rhodes, R.A.W. (1997): *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead, GB; Philadelphia, EEUU: Open University Press (Public Policy & Management).

Roberts, A. (2006): “Dashed Expectations Governmental Adaptation to Transparency Rules”. En C. Hood y D. Heald (eds.) Series: Proceedings of the British Academy, vol. 135. Oxford: Oxford University Press.

Rojo A. y Varela E.J. (2013): “La buena gobernanza del Estado Autonómico. Un largo camino por recorrer”. En *Política y Gobierno en el Estado Autonómico*. Tirant lo Blanch.

Romeu, J., Juárez, G. y Pineda, C. (2014a): “La contratación pública electrónica como medio para hacer efectiva la transparencia administrativa”. En *Revista de Estudios Locales*, núm. 168, págs. 52-74.

Romeu, J., Pineda, C. y Juárez, G. (2014b): “Efectos de la implantación de un sistema público de contratación por medios electrónicos y su incidencia en el panorama español: más allá de un cambio de formato”. En J. Balcells, A. Cerrillo i Martínez, M. Peguera, I. Peña-López, M.J. Pifarré de Moner, y M. Vilasau Solana (coords.), *Internet, Derecho y Política. Una década de transformaciones. Actas del X Congreso Internacional, Internet, Derecho y Política. UOC, Barcelona 3 y 4 de julio de 2014*. Barcelona: UOC-Huygens Editorial, págs. 673-690.

http://edcp.uoc.edu/proceedings_idp2014.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Romeu, J., Pineda, C. y Juárez, G. (2015): “España y Portugal ante la Contratación Pública Electrónica. Dos modelos europeos de E-Procurement”. En R. Bañón i Martínez y R. Tamboleo García (dirs.) *Ideas para la Gobernanza*. ISBN 978-84-7074-700-7, págs. 197-227.

Rosendorff, B.P., Hollyer, J.R. y Vreeland, J.R. (2010): “Democracy and Transparency”. En *Journal of Politics*, vol. 73, núm. 4, págs. 1191-1205.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1750824

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Salazar, G. (2014): “Explicando la variación de las políticas de transparencia locales: la necesidad de intermediarios”. Seminario Universitario de Transparencia, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. Ciudad Universitaria, 12 de junio.

Santana, P.R. de. (2013). “Sistema Eletrônico de Compras Governamentais: O desempenho do SIASG-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais”.

Santo Tomás de Aquino (1265-1274). *Suma de Teología*.

<http://biblioteca.campusdominicano.org/1.pdf>

[Fecha de consulta: 16/06/16].

Sautu, R., Boniolo, P. Dalle, P., Elbert, R. (2005): “La construcción del marco teórico en la investigación social”. En *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO, Colección Campus Virtual.

Scharpf, F. (2005): “Conceptos de legitimación más allá del Estado-Nación”. En *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 13, págs. 13-50.

<http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/download/37410/20927>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Schedler, A. (2004): “¿Qué es la rendición de cuentas?”. En *Cuadernos de Transparencia* núm. 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México.

Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (2013): *Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas - janeiro a outubro de 2013* Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasil.

Selltiz, C., Wrightsman, L.S. y Cook, S.W. (1980): *Métodos de Investigación en las Relaciones Sociales*. Madrid: Rialp.

Silveira, F., Filardi, F. y de Freitas, A.S. (2012). “Subasta a la baja Eletrônico: Uma Análise dos Resultados da Implantação nas Contratações da Administração Pública: O Caso do IFRJ”. Encontro da ANPAD, 36, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPAD.

Sommermann, K-P. (2010): “La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del estado de Derecho”. En *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons.

Stewart, J.D. (1984): “The Role of Information in Public Accountability”. En A. Hopwood, y C. Tomkins, C. (eds.), *Issues in Public Sector Accounting*. Oxford: Phillip Allan.

Stiglitz, J. (1999): “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”. 1999 Oxford Amnesty Lecture. Oxford.

https://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/2001_On_Liberty_the_Right_to_Know_and_Public.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Stiglitz, J. (2002): *Transparency in Government. The Right to Tell*. Washington, DC.: World Bank.

Suay, J. (2004): “La ejecución del contrato administrativo. La cesión del contrato y la subcontratación”. En *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid: Thomson Civitas Aranzadi.

Subirats, J. (2003): “¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada retrospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en las sociedades europeas actuales”. En *Tecnología para la Organización Pública*, núm. 6.

Subirats, J. (2011): *Otra sociedad ¿Otra política?* Barcelona: Icària.

http://www.icariaeditorial.com/pdf_libros/otra%20sociedad%20otra%20politica.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Subirats, J. (2012): “Crisis y cambio de época. Impactos en la gestión de Políticas Públicas”. Jornadas de la Dirección General Participación Ciudadana Gobierno de Aragón. Zaragoza, 26 octubre 2012.

http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_joan_subirats.pdf

[Fecha de consulta: 09/10/16].

Subirats, J. y Rendueles, C. (2016): *Los (bienes) comunes ¿Oportunidad o espejismo?* Barcelona: Icaria.

Szymanski, S (2007): “How to Implement Economic Reforms; How to Fight Corruption Effectively in Public Procurement in SEE Countries”. Paris: OECD Publications.

Tamayo, M. (2003): *El proceso de la Investigación Científica*. Cuarta Edición. México: Limusa Noriega Editores.

Tanzi, V. y Schucknecht L. (2000): *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Toffler, A. (1970): *Future Shock*. Bantam Books 1990 (Reedición).

Transparencia Internacional España (2016): “Pactos de Integridad”.

http://integridad.org.es/wp-content/uploads/2016/02/TIE_Pactos-de-Integridad_Presentacion.pdf

[Fecha de consulta: 22/10/16].

Tridapalli, J.P., Fernandes, E. y Machado, W.V. (2011): “Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil”. En *Revista de Administração Pública*, vol. 45, núm. 2, págs. 401-433.

United Nations (2011): “E-Procurement: Towards Transparency and Efficiency in Public Service Delivery”.

https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2011%20EGM_Towards%20Transparency%20and%20Efficiency%20in%20Public%20Service.pdf

[Fecha de consulta: 11/10/16].

United Nations (2012): Supplement to the 2011 Annual Statistical Report on United Nations Procurement.

Uvalle, R. (2012): “Democracia, administración pública y transparencia en las políticas públicas”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov.

<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/uvalle.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Vaidya K. (2009): *Electronic Procurement: Impact on Procurement Performance*. Köln: Lambert Academic Publishing.

Valadares Tavares, L. (2013): “Por qué es necesaria la contratación pública electrónica”. 1st European Conference on e-Public Procurement. Barcelona.

Valadares Tavares, L. y Rocha M., (2009): *O Guia da Contratação Pública Electrónica*. Lisboa.

Valadares Tavares, L., Rosa, M., Graça, P. y Costa, A. (2011): “2º Inquérito Nacional sobre Contratação Pública Electrónica: Relatório final”. Associação Portuguesa dos Mercados Públicos (APMEP).

http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/2InqueritoCPE_2010_RelatorioFinal_Jan2011.pdf

[Fecha de consulta: 12/10/16].

Valcárcel, P. (2013): “Transparencia y contratación pública”. En *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*, núm. 6.

<http://www.ijeditores.com.ar/pop.php?option=articulo&Hash=646afce346a6853bddd56e2966528914>

[Fecha de consulta: 11/10/16].

Varela, E. J. (2010): *Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el norte de Portugal*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

<http://eprints.ucm.es/10715/1/T31557.pdf>

[Fecha de consulta: 28/09/16].

Vázquez Matilla, F.J. (2013): “El impulso decisivo a la contratación pública electrónica”. En *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 125.

Vázquez Matilla, F.J. (2015): *La modificación de los contratos públicos*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Velasco Sánchez, E. (2013): “¿Puede la Nueva Gestión Pública Fortalecer la Transparencia Gubernamental?: El caso de la Gestión del Desempeño”. En *Revista de Gestión Pública*, vol. II, núm. 2, págs. 383-404.

http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Velasco.pdf

[Fecha de consulta: 11/10/16].

Venesson, P. (2013): “Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas”. En della Porta, D. y M. Keating (eds.) (2013): *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales. Una Perspectiva Pluralista*. Madrid: Akal.

Vera, A. (2005): “Diálogo entre lo cuantitativo y lo cualitativo en la investigación científica. El desafío de la Triangulación”. En *Ciencia & Trabajo*, vol. 7, núm. 15, págs. 38-40.

Vergara, R. (2008): *La Transparencia como Problema*. México: IFAI.

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2005%20B.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Vicente Iglesias, J. L. (2011): *Comentarios a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público*. Madrid: LA LEY.

Villoria, M. (2007): *Informe Global 2007 sobre la corrupción en España*. Madrid: Transparency International España.

Villoria, M. (2010): “La democratización de la Administración Pública: Marco Teórico”. En J. Ruiz-Huerta y M. Villoria (dirs.), *Gobernanza Democrática y Fiscalidad: Una reflexión sobre las instituciones*. Editorial Tecnos, Madrid.

Villoria, M. (2012): “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. En *La promesa del gobierno abierto*. Edición digital, pp. 69-99.

<http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Villoria, M. (2013): “Corrupción pública”. En *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 5, págs. 159-167.

Villoria, M. (2014a): “La transparencia como política pública en el nivel local”. En *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 26/27, págs. 4-16.

http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/RDGL26_27.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Villoria, M. (2014b): “La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias”. Govern Obert 2014. Generalitat de Catalunya.

http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert_1_es.pdf

[Fecha de consulta: 05/07/16].

Villoria, M. e Izquierdo, A. (2015): *Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la Democracia y Luchando contra la Corrupción desde el Servicio Público*. Madrid: INAP - Tecnos.

Villoria, M. y Jiménez, F. (2012): “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”. En *Reis* núm. 138, págs. 109-134.

http://www.transparencia.org.es/PUBLICACIONES SOBRE CORRUPCION/Art%C3%ADculos/Manuel_Villoria_y_Fernando_Jim%C3%A9nez%28REIS%29.pdf

[Fecha de consulta: 15/04/16].

Villoria, M. y Ramírez-Alujas, Á.V. (2013): “Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política”. En *Gestión y Política Pública, Volumen temático 2013 Gobierno Electrónico*.

http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico/Villoria&RamirezAlujas_2013_esp.pdf

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Vincent-Jones, P. (2006): *The new public contracting regulation, responsiveness relationality*, Oxford: Oxford Press.

Weber, M. (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Trad. al español: *Economía y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. Fondo de Cultura Económica de España. Madrid.

<http://filosinsentido.files.wordpress.com/2013/07/147297806-max-weber-economia-y-sociedad.pdf>

[Fecha de consulta: 27/09/16].

Wignaraja, K. y Gebrehiwot, S. (2011): “Freedom of Information in the Fight against Poverty and Promotion of Freedoms”.

<http://pressroom.ipc-undp.org/op-ed-freedom-of-information-in-the-fight-against-poverty-and-promotion-of-freedoms/>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

White House (2009): *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*.

https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

[Fecha de consulta: 22/04/16].

Worthy, B. (2010): “More Open But not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government”. En *Governance*, vol. 23, núm. 4, págs. 561-582.

World Bank (2004): *Doing business in 2004: Understanding regulation*.

<http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Yáñez Sánchez, G. (2013): “Propuesta de mejora en la gestión de los procedimientos negociados”. En *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 27.

Zapico, E. (2012): “Presentación”. En *Ekonomiaz*, núm. 80, págs. 7-19.

<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/307153>

[Fecha de consulta: 12/09/16].

Ziller, J. (2001): "European Models of Government: a Patchwork with Missing Pieces?". En *Parliamentary Affairs*, núm. 54, págs. 102-109.

APÉNDICES/ANEXOS

ANEXO I: GLOSARIO

- Administración burocrática

Prats se refiere al modelo de Administración o burocracia como aquel paradigma intelectual que subyace a la principales reformas administrativas impulsadas hasta mediados de los años setenta. Siguiendo las ideas promovidas por Weber el tipo ideal burocrático se caracteriza porque las organizaciones administrativas sirven intereses públicos perfectamente separados de los intereses privados de sus funcionarios; el servicio se realiza con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes, por lo que el comportamiento burocrático es perfectamente previsible y calculable; los funcionarios se encuentran perfectamente separados del oficio que desarrollan y dichos oficios se encuentran ordenados jerárquicamente; los funcionarios son seleccionados y promocionados conforme a su mérito; la cúspide de la organización puede conocer plenamente la realidad en que la Administración opera; los planes y normas serán estrictamente ejecutados por los funcionarios según las tareas asignadas a cada puesto u oficio; los funcionarios sirven de forma exclusiva a los intereses generales mediante la aplicación de dichos planes y normas, para lo cual gozan de una protección estatutaria frente a presiones políticas y/o sociales; y, a su vez, los intereses generales, que son definidos por el Estado y sus funcionarios, resultan capitales y no sujetos al juego de conflictos de los intereses privados (Prats, 2005b).

- Administración Electrónica

Para Cerrillo i Martínez (2006) la Administración Electrónica es un modelo de Administración Pública, basado en el uso intensivo de las tecnologías de la información y el conocimiento, que persigue mejorar la eficiencia interna, las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las relaciones

interadministrativas. Sin embargo, como afirma dicho autor, la Administración Electrónica no supone únicamente una automatización de la Administración Pública, pues no puede considerarse que la mera incorporación de la tecnología en la actividad de la Administración Pública constituya un elemento suficiente para poder confirmar el surgimiento de un nuevo modelo de Administración Pública. Así pues, en la Administración Electrónica, “la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación debe ir acompañada de la reformulación de los procedimientos y las organizaciones, de un cambio no solo organizativo sino también institucional, para adaptarse a las necesidades de las sociedades actuales”. A su vez, es necesario que todo ello venga "impulsado por un liderazgo político suficiente pero también por un marco jurídico que, por un lado, permita garantizar la seguridad jurídica y, por otro, el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos".

- *Accountability*

De acuerdo con Bovens *et al.* (2014), la *accountability* se erige como un concepto relacional ligado a aquellos que disponen de un derecho a pedir cuentas respecto de aquellos que tienen que rendirlas. Si bien ha sido objeto de una prolífica producción académica, se trata de un concepto fuertemente fragmentado, disponiendo incluso cada autor de su propia noción de *accountability*. Sin embargo, la mayor parte de los investigadores tienden a utilizar nociones similares de lo que constituye el núcleo central de la misma. Poniéndose de manifiesto dicho consenso conceptual mínimo en una provisión de respuestas: la obligación de responder (*answerability*) ante otros que disponen de una pretensión legítima.

- *Answerability*

A menudo “ser responsable” significa rendir cuentas, en el sentido de verse obligado a proveer información a un foro determinado (Parlamento, congreso, comité, tribunal, etc). Sin embargo, en un segundo nivel, ello puede implicar

determinado grado de *answerability*. En tal caso, el foro ante el que se rinde cuentas puede formular preguntas a la persona “responsable”, la cual deberá aportar no solo información, sino también justificaciones o excusas (Badie *et. al*, 2011).

- *Better regulation*

El fenómeno de *better regulation* debe ser entendido como un proceso de cambio en la cultura regulatoria que requiere el compromiso de los máximos responsables de las instituciones públicas (Baiges i Pla *et al.*, 2009). Para el Banco Mundial (2004) una buena regulación es la que fija controles esenciales a las empresas sin imponer cargas innecesarias. A su vez, la OCDE considera que una regulación de calidad es la que sirve a objetivos políticos claramente identificados y es efectiva en alcanzarlos; dispone de una base empírica y legal; produce beneficios que justifican los costes, considerando los efectos distributivos en la sociedad y los efectos económicos, medioambientales y sociales; minimiza los costes y las distorsiones del mercado; promueve la innovación, a través de incentivos de mercado y de enfoques basados en objetivos; es clara, simple y práctica para los usuarios; resulta coherente con otras regulaciones y políticas; es compatible, al máximo, con la competencia y con el comercio; y, en última instancia, facilita la inversión nacional e internacional (OCDE, 2005).

- Bien común

Para Poole (2008) el bien común es el bien de una comunidad determinada, resultando la existencia de un bien común político como una parte del bien común social integral (partiendo, asimismo de la idea de bien común expresada por Santo Tomás en su *Suma de Teología*, 1265-1274) que puede y debe ser promovido y tutelado por el Estado y cuyo contenido sería la calidad mínima de la convivencia cuyo respeto y promoción es exigible a ciudadanos y gobernantes.

Joan Subirats se refiere a “lo común” como algo que expresa lo colectivo, que nos acerca a una idea de lo público sin que ello se confunda necesariamente con lo

institucional-público. De este modo “representaría entonces la necesidad de reconstruir ese espacio de vínculos, de relaciones y de elementos que conforman lo colectivo”. Sin embargo, César Rendueles indica al respecto que “las políticas de los comunes no son una panacea y se enfrentan a una limitación esencial: requieren unas condiciones de sociabilidad y compromiso insólitas en nuestras sociedades y cuyo desarrollo conlleva distintos peajes y riesgos”, de manera que dichas políticas más que como respuestas deberíamos repensarlas como preguntas, “pues son una forma de problematizar tanto los procesos de mercantilización como las alternativas a esos procesos” (Subirats y Rendueles, 2016:10,108).

- Buen gobierno

La preocupación por alcanzar un buen gobierno es parte de todas las tradiciones de pensamiento político de las civilizaciones conocidas (Villoria, 2014a). Según la ONU (2009), los componentes fundamentales del buen gobierno son los siguientes: participación, consenso, responsabilidad, transparencia, eficacia y eficiencia, equidad e integración, legalidad. Un buen gobierno, como sujeto responsable de la construcción de buena gobernanza y calidad democrática, debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados y dirigentes, y que incentiven lo contrario, transparencia, *accountability*, imparcialidad e integridad (Villoria y Ramírez-Alujas, 2013), además de la efectividad, la coherencia y la participación (Villoria e Izquierdo, 2015:344).

- Calidad democrática

El término calidad democrática se corresponde con “dos conceptos que frecuentemente se superponen y solapan entre sí” (Gil Calvo, 2010). De un lado, la calidad entendida como “cualidad”, que permite distinguir a una democracia como cualitativamente diferente al resto, en virtud de criterios institucionales, geográficos, culturales, etc. . Del otro como “calificación”, como evaluación

técnica, grado de perfección, nivel de excelencia o valoración moral, de acuerdo con una escala que iría desde el bien (las democracias más evolucionadas, como las anglosajonas y las nórdicas) hasta el mal (las menos desarrolladas, como las latinas, asiáticas o africanas). En este segundo sentido la calidad democrática alude al conjunto de cualidades que hacen “buena” o “mala” una democracia, es decir, a los rasgos que empleamos para distinguir entre ciertos sistemas políticos que, consideramos “más” democráticos y otros que nos lo parecen “menos” (Greppi, 2014).

Según Morlino (2007, 2014), una democracia de calidad es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad y igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales. Siendo que para un nutrido grupo de autores (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Font *et al.* 2006; Morlino, 2007, 2008, 2014; Brugué, 2009b), en la actualidad podríamos hablar de la existencia de una vinculación directa entre calidad de la democracia y participación ciudadana.

- *Checks and balances*

Si bien los padres de las constituciones revolucionarias francesas interpretaron la separación de poderes en un sentido estricto, de forma progresiva se fue desarrollando una interacción entre dichos poderes, especialmente entre el poder legislativo y el ejecutivo. Sin embargo, la tradición liberal norteamericana parte de la premisa de que los tres poderes del Estado no deben hallarse tan separados como para no tener control de los unos sobre los otros, más bien al contrario, cada uno de estos poderes debe ser capaz de supervisar (*to check*) la actividad del resto, bien participando en las funciones que al respecto se le atribuyan, bien vigilando el ejercicio de sus funciones por el resto de poderes del Estado (Madison, 1787; Manin, 1994; Georgopoulos, 2003). Todo lo cual supone el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos que vienen a equilibrar la tradicional separación de poderes.

- Contratación pública

Por contrato entendemos una convención o acuerdo de voluntades para la creación de una obligación (arts. 1098, 1254 y concordantes del Código Civil Español). Los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o privado, en función del sujeto contratante y objeto del contrato.

La regulación actual de la materia contractual pública en el ordenamiento jurídico español viene determinada, fundamentalmente, por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), sin perjuicio de la aplicación de otras normas sectoriales o reglamentarias¹⁰⁹. A su vez, esta normativa se sujeta a las disposiciones comunitarias europeas, principalmente las directivas aprobadas al amparo del Derecho comunitario originario.

- Contratación pública electrónica (o e-Contratación)

La Comisión Europea entiende la e-Contratación como la introducción de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de las instituciones gubernamentales y demás organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas. Ello implica la sucesiva incorporación de procedimientos electrónicos que sustentarán las diversas fases del proceso de contratación: desde la propuesta de inicio del expediente hasta la facturación y pago¹¹⁰. Fases que se desarrollan en un doble ámbito: hacia dentro y hacia fuera de la organización. La e-Contratación pone de manifiesto un interés holístico en abarcar la práctica totalidad de los momentos por los que transita el

¹⁰⁹ En particular, a nivel reglamentario, destacan el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, así como el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo.

¹¹⁰ Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea SEC (2010) 1214.

proceso contractual (preparación, adjudicación, ejecución y pago)¹¹¹ (Romeu *et al.*, 2014b).

- Control social

El art. 9.2 de la Constitución Española de 1978 indica que corresponde a los poderes públicos el facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural. Y una de la manifestaciones de dicha participación vendría determinada por la posibilidad de ejercitar funciones de monitoreo y evaluación de la actividad pública¹¹². De tal modo que un concepto amplio de control social se refiere a la posibilidad de actuación de los grupos sociales (sociedad civil) por medio de alguna de las vías de participación democrática en el control de las acciones del Estado y de los gestores públicos (dos Santos y Cardoso, 2001; di Pietro, 1998; Bresser Pereira, 1998; Cunill Grau, 1996; Loureiro y Fingermann, 1992).

Levy (1998) destaca su incardinación dentro de la rendición de cuentas: “La idea de control social pertenece al campo de la *accountability*, una forma de *checks and balances* presente en las dimensiones de control democrático”. Se trata, pues, de una modalidad de *accountability* desarrollada por y desde la ciudadanía, bien con medios propios, bien impulsando la actividad de otros medios de control. En este sentido, el control social es un complemento indispensable al control institucional realizado por los órganos que fiscalizan los recursos públicos.

¹¹¹ Aunque podría defenderse también que dicho proceso forma parte de un fenómeno mucho más amplio que arranca con la detección de la necesidad a cubrir con la actividad contractual y su correspondiente previsión económica mediante reflejo presupuestario, y finalizaría con la evaluación de los resultados obtenidos.

¹¹² El monitoreo y la evaluación son dos actividades directamente relacionadas, aunque no se trata de conceptos sinónimos. Para Di Virgilio y Solano (2012) el monitoreo es un proceso continuo y permanente, mientras que la evaluación se realiza en períodos establecidos, siendo de corte transversal.

- Corrupción

La corrupción consiste siempre en el uso abusivo que un agente hace del poder que le ha sido confiado con el objetivo de obtener algún tipo de ganancia fraudulenta directa o indirecta, material o no, para sí mismo o para alguien cercano (Jiménez, 2008: 264). Siguiendo a Villoria (2013), desde una perspectiva ética, la corrupción en el sector público implicaría “actuar poniendo por delante los bienes externos (el dinero o el poder, sobre todo) a los bienes internos de la profesión (servir el interés general)”. Así pues, la conducta corrupta supone un abuso del cargo en beneficio privado, pues el propio cargo de servidor público (político o empleado público) requiere estar sujeto al interés general y no al particular. La corrupción englobaría todos aquellos supuesto de ilícitos penales o administrativos que sirven al interés particular en detrimento del interés general, pero también cualquier tipo de acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general aunque no incumpla ninguna ley.

- Derecho a la información

Según Guichot (2003), en la actual “sociedad de la información”, para poder realizar el Estado social y democrático de Derecho que proclama la Constitución Española (art. 1) es necesario facilitar el acceso de todos a la información pública. Únicamente de este modo se puede dar cumplimiento a lo también establecido por la Constitución, en su artículo 9.2, al disponer que los poderes públicos promoverán la participación democrática de todos en la vida social, económica y política; solo de esta forma, por tanto, se puede llegar a un control real y efectivo del ejercicio del poder. Para Gutiérrez (2014), el derecho de acceso garantiza la responsabilidad y la rendición de cuentas de las instituciones públicas, actúa contra la arbitrariedad de la Administración, facilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas, asegura el ejercicio de otros derechos y se configura como uno de los pilares de un gobierno abierto a sus ciudadanos, promoviendo una opinión pública informada e ilustrada, requisito esencial de las democracias contemporáneas.

- Desafección política

En un momento en el que la democracia ha alcanzado una extensión desconocida en la historia de la humanidad, se observa, paradójicamente, un creciente debilitamiento de la legitimidad de los Gobiernos, las Administraciones Públicas y, en general, las instituciones representativas de las democracias contemporáneas. Es lo que se conoce como “desafección”, concepto creado por Di Palma en 1970 (Villoria y Jiménez, 2012), el cual se refiere concretamente al “sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas”.

- Ética pública

Manuel Villoria y Agustín Izquierdo (2015:15) indican que la ética incluye un conjunto de juicios y de reglas que sirven para orientar nuestro comportamiento en la vida, a modo de autoridad interna por la que regulamos nuestros actos y juzgamos nuestra conducta y la de los demás. A su vez, cuando hablamos de ética pública, nos referimos a una ética política y de la Administración que trata de desvelar la dimensión ética de las actividades de los profesionales que trabajan en las instituciones públicas (Villoria e Izquierdo, 2015:19). En tal sentido, para Óscar Diego Bautista (2009) hablamos de ética pública cuando nos referimos “sencillamente a la ética aplicada y puesta en práctica en el ámbito público”. Esto es, actuando con ética pública los servidores públicos serán plenamente conscientes de sus actitudes, lo que se traduce en actos concretos orientados hacia el interés de la ciudadanía. La ética pública tiene también una dimensión normativa. Así, según Peces-Barba (2010:55) la ética pública es un concepto de objetivos y de fines que se considera debe realizar el poder político a través de su Derecho para alcanzar el bien común. Y según Naessens (2010) la promoción de la ética en el servicio público se vincula directamente con la transparencia, la cual actúa de elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores públicos.

- Gobernanza

Esta puede definirse como un modelo de decisión orientado a satisfacer las preferencias sociales definidas entre el Gobierno y la sociedad y realizadas con acciones, recursos, herramientas y formas de organización consensuadas (Aguilar y Bustelo, 2010). Algunos consideran que la clave de la buena gobernanza es la calidad institucional (Arribas y Villoria, 2012), aunque en este modelo, el Gobierno es un actor más, con un nivel relativo de influencia, que actúa a través de redes de colaboración, junto con otros niveles de Gobierno y actores económicos y sociales. Su papel no es tanto diseñar y ejecutar políticas públicas, rindiendo cuentas de los servicios prestados de forma supuestamente independiente y totalmente responsable, sino contribuir a la creación y fortalecimiento de redes, promover procesos de participación, acuerdos de colaboración, la coordinación y resolución de conflictos, así como compartir la responsabilidad con otros niveles de Gobierno y la sociedad por el funcionamiento y la mejora de las políticas y las instituciones públicas (Zapico, 2012:8).

- Gobierno abierto (*Open government*)

Con la llegada del presidente Obama a la Casa Blanca en enero de 2009, una de las primeras medidas tomadas fue la aprobación del *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* relativo a la transparencia y al gobierno. El documento se fundamentaba en tres grandes hitos como son la transparencia, que promueve la rendición de cuentas; la participación, que mejora la eficacia gubernamental y la colaboración, que incorpora a los ciudadanos en la acción de gobierno (Bingham y Foxworthy, 2012, referido por Villoria, 2012). Los valores o principios sobre los que descansa la noción de gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) definen una nueva forma de comprender el papel de los gobernantes, del sector público y de la ciudadanía como actores protagonistas íntimamente vinculados. Pero no solo el modelo de relación ciudadanía-Estado y las estructuras estatales cambiarán bajo el alero del nuevo paradigma. Este

redefinirá e influirá inexorablemente en el cómo del proceso de las políticas, en los diseños políticos resultantes y en sus efectos.

- Innovación pública

Por innovación pública cabe entender la producción de cambios en los contenidos, estructuras o modos de hacer de las Administraciones Públicas, capaces de crear, en forma significativa, valor público (Longo, 2012). En el marco de la gobernanza (como concepto paraguas de gobierno abierto, gobierno en red, etc.), la innovación se refiere a cambios estructurales que afectan a la distribución de poder de la organización interna y externa. De hecho, la relevancia de la innovación como respuesta al reto de la incertidumbre (propia de los actuales tiempos) emerge como criterio de toma decisiones más allá de la maximización de la eficiencia (Zapico, 2012).

Según Ramírez-Alujas (2011b) la innovación en el sector público supone, en términos globales, considerar las siguientes características: “Son nuevas ideas (o conceptos) aplicadas (involucra un *hacer*); que responden a una necesidad específica o problema; que pueden involucrar cambios (deliberados) en el comportamiento de los agentes, las prácticas, procesos y/o productos (bienes y/o servicios públicos); que mejoran el desempeño institucional y generan resultados observables; que agregan valor público, contribuyen al fortalecimiento institucional y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos; que mejoran los índices de eficacia, eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos... Que, en definitiva, es un medio para un fin, no un fin en sí mismo”.

- Legitimidad

Usamos el concepto de Beetham (1991), para quien la legitimidad exige una conformidad legal o coherencia con lo definido legalmente, una justificabilidad de

las reglas o creencias compartidas sobre las mismas y una evidencia de consentimiento. En un sentido similar, para Linz, se trata de la creencia de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fallos, son mejores que otras que pudieran haberse establecido (Linz, 1978:16, 1988:65).

- Principio de integridad en la contratación pública

Siguiendo a Agustí Cerrillo i Martínez (2014), en el ámbito de la contratación pública, los diferentes mecanismos para prevenir los conflictos de interés y la corrupción y fomentar la buena administración se vienen agrupando bajo el paraguas de la integridad. La integridad es un concepto que, partiendo de la ética, articula jurídicamente un conjunto amplio de instrumentos para prevenir los conflictos de intereses y la corrupción. La falta de integridad puede dar lugar a situaciones de diversa índole: corrupción, favoritismo, conflictos de interés, colusión, abuso de información o trato discriminatorio; elementos todos ellos que pueden suponer un derroche y abuso de los recursos públicos. Asimismo, la integridad se proyecta no solo sobre la fase de licitación de un contrato público, sino sobre la totalidad del ciclo de la contratación pública, desde el asesoramiento previo, hasta la ejecución del contrato (OCDE, 2007).

Al respecto, la organización Transparencia Internacional España está desarrollando desde 2015 un proyecto que parte de una convocatoria internacional de la Siemens Integrity Initiative y con supervisión del Banco Mundial, con una duración de cuatro años, denominado “Implementación y evaluación de las políticas de integridad corporativa en el sector privado en España: un enfoque holístico”. Este se compone de cuatro objetivos o ejes temáticos, de los cuales el Objetivo 2 se centra en “Mejorar la integridad en la contratación pública en España a través del diseño e implementación de Pactos de Integridad”. De este modo, “[el] Pacto de Integridad (PI) es una idea-herramienta destinada a autoridades gubernamentales y empresas licitadoras que ha sido desarrollada por la organización Transparency International, con el propósito de reducir la corrupción y el despilfarro en las

contrataciones del sector público. La propuesta exige la colaboración de las partes contratantes del sector gubernamental y privado para implementar el PI, facilitado por una organización de la sociedad civil (OSC) y grupo monitor independiente que contribuirá a supervisar en todas las fases de la contratación que el pacto se cumple (Tansparencia Internacional España, 2016).

- Open Contracting

El Open Contracting se trata de una iniciativa con sede en Washington D.C. (patrocinada hasta 2014 por el Banco Mundial y en la actualidad por el Fondo para la Ciudad de Nueva York) que impulsa una política de licitación de contratos más abierta. Consistiendo la contratación abierta en la divulgación y en el uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones de los Gobiernos, a fin de lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar, con el fin de identificar problemas y solucionarlos. Se procura así ofrecer una mejor relación calidad-precio para los Gobiernos; crear una competencia más justa y en igualdad de condiciones para las empresas, especialmente las de menor tamaño; ofrecer a los ciudadanos bienes, trabajos y servicios de mejor calidad; evitar el fraude y la corrupción; así como promover una análisis más inteligente y aportar soluciones a los problemas públicos.

- Tecnologías de la Comunicación y la Información (TIC)

Durante los últimos años las tecnologías de información y comunicación (TIC) han acompañado a las Administraciones Públicas como una de las fuentes de mejora e innovación más notables (Criado y Gil-García, 2013). Según Rebollo (2005) el concepto de TIC se corresponde con un conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones contenidas en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética, asumiendo que la comunicación es un proceso remoto, a distancia. También dicho autor afirma que si bien desde el nacimiento del telégrafo,

la radio o el teléfono, algunos de ellos ya en el siglo XIX, podemos empezar a hablar de TIC, en la actualidad habitualmente se trata de tecnologías que, de un modo u otro, se relacionan con Internet.

ANEXO II: FICHAS DE ANÁLISIS DE CONTENIDOS DE PÁGINAS WEB

(1) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Madrid

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 3.165.235

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	756.952	49,69	31
PSOE	364.600	23,93	15
IU-LV	163.706	10,75	6
UPyD	119.601	7,85	5

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	563.292	34,55	21
AhoraMadrid	519.210	31,85	20
PSOE	249.152	15,28	9
C's	186.059	11,41	7

--	--	--	--

- Alcalde: Manuela Carmena Castrillo (AhoraMadrid)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

19/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.madrid.es/portal/site/munimadrid>

Web transparencia:

<http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Transparencia?>

[vgnextfmt=default&vgnextchannel=20fd850769797310VgnVCM2000000c205a0aRCRD](https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.042d661afe5adaf7cf32e4e5a8a409a0/?vgnextoid=8afd814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=8afd814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default)

Web contratación:

<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.042d661afe5adaf7cf32e4e5a8a409a0/?vgnextoid=8afd814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=8afd814231ede410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextfmt=default>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Perfil de Contratante muy claro.
- En el Perfil de Contratante existe un buscador de anuncios y contratos, por texto libre, tipo de expediente, fase de contratación, organismo contratante y código CPV.
- Algunos datos no están actualizados. P. ej. en el indicador 17 (listado empresas que han realizado las obras públicas más importantes), los últimos datos se refieren al año 2013.
- Parte de la información que encontramos en el Portal de Transparencia enlaza con el Portal de Datos Abiertos, que usa formatos reutilizables.

(2) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Barcelona

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 1.602.386

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
CiU	174.122	28,73	14
PSC-PM	134.193	22,14	11
PP	104.475	17,24	9
ICV-EUIA-E	62.979	10,39	5
UpB-ERC-Ri.Cat-DCat-AM	33.900	5,59	2

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
BARCELONA EN COMÚ – E	176.337	25,21	11
CiU	158.928	22,72	10
C's	77.279	11,05	5

ERC-MES-BcnCO- AVANCEM-CatSí-AM	76.988	11,01	5
PSC-CP	67.380	9,63	4
PP	60.877	8,70	3
CUP Capgirem Bcn PA	51.889	7,42	3

- Alcalde: Ada Colau Ballano (BARCELONA EN COMÚ – E)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

20/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.barcelona.cat/ca/>

Web transparencia:

<http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca>

Web contratación:

<https://seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/es/perfil-de-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Perfil de Contratante muy claro.

- Información gráfica de gran calidad:

<http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/resum-de-la-contractacio-lajuntament-any-2015>

- No cuenta con un buscador específico de licitaciones o de contratos adjudicados.
Se imposibilita p. ej. la búsqueda selectiva de los procedimientos negociados.

- En contratos menores no aparece información relativa al año 2016.

- Existe información gráfica de geolocalización de las obras más importantes en curso:

http://w20.bcn.cat/web_obres_map/obras_ca.aspx#x=27601.01&y=83987.71&z=0&c=O101O102O103O104O105&w=1603&h=777&i=ca

(3) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Valencia

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 786.424

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	208.727	52,54	20
PSOE	86.440	21,76	8
C.M. COMPROMÍS	35.881	9,03	3
EUPV	28.489	7,17	2

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	105.963	25,71	10
COMPROMÍS	95.958	23,28	9
C's	63.399	15,38	6
PSOE	57.981	14,07	5
VALC	40.420	9,81	3

- Alcalde: Joan Ribó i Canut (COMPROMÍS)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

20/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<https://www.valencia.es/>

Web transparencia:

<http://gobiernoabierto.valencia.es/es/>

Web contratación:

http://www.valencia.es/ayuntamiento/contratacion.nsf/fCategoriaVistaExpedientes?readForm&Vista=vLicitaciones_encurso&Categoria=Servicio+de+Contrataci%C3%B3n&titulo=Licitaciones+en+curso&lang=1&nivel=5_1

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Perfil de Contratante poco claro.
- No se publican las actas de la Mesa de Contratación, a pesar de que sí se anuncia dicha publicación.
- No se publican los proyectos técnicos en la web, sino que se remiten a una copistería local.
- Se publica el texto íntegro de los convenios suscritos.

(4) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Sevilla

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 696.676

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	166.040	19,31	20
PSOE de Andalucía	99.168	29,45	11
IULV-CA	24.066	7,15	2

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	106.258	33,08	12
PSOE-A	103.238	32,14	11
C's	29.861	9,30	3
PARTICIPA SEVILLA	28.933	9,01	3
IULV-CA	19.177	5,97	2

- Alcalde: Juan Espadas Cejas (PSOE-A)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

23/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.sevilla.org/>

Web transparencia:

<http://www.sevilla.org/ayuntamiento/transparencia>

Web contratación:

<http://www.sevilla.org/pdc/MainMenuProfile.action>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Publicación muy clara del calendario de las Mesas de Contratación.
- El Portal de Transparencia cuenta con información muy clara y bien estructurada.
- El Perfil de Contratante cuenta con sistema de avisos RSS.
- El Perfil de Contratante cuenta con buscador de licitaciones muy completo, con multiplicidad de campos combinables. Una vez realizada la búsqueda, se indica incluso los días que faltan para finalizar el plazo de presentación de ofertas.
- La Información gráfica (con geolocalización) de las obras en curso es muy clara, aunque sería interesante incluir también la fecha prevista de finalización de la obra.

(5) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Zaragoza

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 666.058

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	131.350	41,26	15
PSOE	86.395	27,14	10
CHA	29.402	9,24	3
IU	25197	7,92	3

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	87.554	26,88	10
ZeC	80.040	24,57	9
PSOE	60.746	18,65	6
C's	40.046	12,29	4
CHA	22.076	6,78	2

- Alcalde: Pedro Santisteve Roche (ZeC)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

23/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.zaragoza.es/>

Web transparencia:

<https://www.zaragoza.es/sede/servicio/transparencia/>

Web contratación:

<http://www.zaragoza.es/ciudad/gestionmunicipal/contratos/>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante incluye un buscador con los siguientes campos: búsqueda libre, tipo de expediente, estado de tramitación, año, tipo de procedimiento, etc.
- En el Perfil de Contratante existe una descripción detallada del Observatorio de la Contratación del Ayuntamiento de Zaragoza como “instrumento para reforzar la transparencia de la gestión municipal mediante un proceso participativo interno con los propios Servicios Municipales, y a la vez, externo con las Entidades de la ciudad”:
<http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/obscontratacion/>
- El Perfil de Contratante incluye un apartado para recoger quejas y sugerencias de la ciudadanía.
- El Perfil de Contratante incluye también la licitación de algunos contratos menores. Muy interesante.
- Dispone de un sistema de audio que da mayor accesibilidad a la información.
- No existen datos de contratos anteriores a 2015.

(6) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Málaga

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 566.913

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	123.655	53,46	19
PSOE DE ANDALUCÍA	57.245	24,75	9
IULV-CA	25.354	10,96	3

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	83.353	36,47	13
PSOE-A	60.048	26,27	9
MalagaAhora	30.464	13,33	4
C's	23.708	10,37	3
IULV-CA-CLI-AS- ALTER-MÁLAGA PARA LA GENTE	17.050	7,46	2

- Alcalde: Francisco de la Torre Prados (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

24/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.malaga.eu/>

Web transparencia:

<http://gobiernoabierto.malaga.eu/es/transparencia/>

Web contratación:

http://www.malaga.eu/ayto/m_ayto/portal/menu/seccion_0008/secciones/subSeccion_0003d/subSeccion_0005

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Algunas de las informaciones son incompletas. P. ej., se anuncia la publicación de las actas de la Mesa de Contratación. Al consultar aparecen listados del año 2014 pero el contenido está vacío. Finalmente, la información buscada se encuentra alojada en otro apartado.

- Es el único municipio de más de 500.000 habitantes que publica en la Plataforma de Contratos del Sector Público.

(07) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Murcia

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 439.712

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	123.052	60,71	19
PSOE	39.489	19,48	6
IUV-RM	15.812	7,80	2
UPyD	12.506	6,17	2

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	75.248	37,60	12
PSOE	39.280	19,63	6
C's	30.821	15,40	5
Es Ahora Murcia	18.371	9,18	3
Cambiamos Murcia. IP	18.112	9,05	3

- Alcalde: José Francisco Ballesta Germán (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

04/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.murcia.es/web/portal/inicio>

Web transparencia:

<https://www.murcia.es/web/portal/transparencia-municipal>

Web contratación:

https://www.murcia.es/concursosuministros/index_.asp

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Parte de la documentación de los pliegos aparece en escaneado de PDF, no editable. Existe incluso un apartado con modelos de documentos para licitadores (https://www.murcia.es/concursosuministros/Modelos_.asp?pTipo=AYTO&pMarcos=SI), pero no son autoeditables.

- En ocasiones no existe correspondencia entre lo que se anuncia en la web y la información que luego se contiene.

(08) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Palma de Mallorca

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 399.093

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	69.779	48,11	17
PSOE	39.071	26,94	9
PSM-IV-EN-APIB	12.005	8,28	3

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	40.188	26,55	9
PSOE	28.675	18,95	6
Més per Palma	23.831	15,74	5
Som Palma	22.346	14,76	5
C's	17.774	11,73	4

- Alcalde: José Hila Vargas (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

05/05/16, 06/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.palmademallorca.es/portal/PALMA/home.jsp?codResi=1>

Web transparencia:

http://www.palmademallorca.es/portal/PALMA/contenedor1.jsp?seccion=s_fdes_d4_v1.jsp&codbusqueda=2069&language=ca&codResi=1&layout=contenedor1.jsp&codAdirecto=1341

Web contratación:

http://perfilcontractant.palma.cat/portal/PALMA/contratante/pc_principal1.jsp?language=es

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Parte de la documentación de los pliegos aparece en escaneado de PDF, no editable.

- La página muestra las opciones de idioma Catalán / Español / Inglés / Alemán. Las opciones Catalán / Español prestan a confusión dado que optando a uno solo de los idiomas (p. ej. Catalán) siguen apareciendo documentos en ambos idiomas. Por ejemplo, así sucede el el Expte. 2016-003-A (Contrato del Servicio de mantenimiento de ascensores y otros aparatos elevadores de los edificios municipales y escuelas públicas). Por otra parte, en relación con las opciones Inglés / Alemán, al seleccionar cualquiera de las dos aparece la expresión “PÁGINA NO ENCONTRADA”.

- Dentro del Portal de Transparencia, existe un buscador específico para convenios con los siguientes campos: Título, Área, Fecha de firma, Estado.

http://www.palmademallorca.es/portal/PALMA/contenedor1.jsp?seccion=s_ldoc_d10_v7.jsp&codbusqueda=2255&language=ca&codResi=1&codMenuPN=1810&codMenuSN=831&codMenu=2181&layout=contenedor1.jsp

- En ocasiones no existe correspondencia entre lo que se anuncia en la web y la información que luego se contiene.

(09) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 382.283

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	68.641	43,21	16
PSOE	36.615	23,05	9
CGCa	11.096	6,98	2
Nca	9.729	6,12	2

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	48.335	28,74	10
PSOE	33.211	19,75	7
LPGC Puede	27.127	16,13	6
C's	12.955	7,70	2
NC-FA	12.594	7,49	2
UxGC	9.360	5,57	2

- Alcalde: Augusto Hidalgo Macario (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

09/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.laspalmasgc.es/es/>

Web transparencia:

<http://www.laspalmasgc.es/es/transparencia/>

Web contratación:

[http://licitacion.laspalmasgc.es/pdcLPGC/Index.action?
pkCegr=100&profileId=LPGC&code=LPGC](http://licitacion.laspalmasgc.es/pdcLPGC/Index.action?pkCegr=100&profileId=LPGC&code=LPGC)

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Si bien no consta la publicación de las contrataciones programadas o procedimientos suspendidos (indicador 1 y 7) sí se ha creado un apartado específico para ello. También existe un apartado específico para contratos anulados y contratos declarados desiertos (indicador 7) que sí contiene datos.
- Existe un formulario de avisos de nuevas publicaciones en el Perfil de Contratante.
- Aunque al parecer se publican todas las actas de la Mesa de Contratación, esta publicación se realiza de modo cronológico y sin relacionarla con el expediente en cuestión. En cambio, si la búsqueda se realiza por expediente (y no por fechas) en unos se encuentran todas las actas y en otros no.
- Existe un buscador específico de convenios.
- En ocasiones no existe correspondencia entre lo que se anuncia en la web y la información que luego se contiene.

(10) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Bilbao

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 346.574

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
EAJ-PNV	74.377	44,16	15
PP	29.038	17,24	6
BILDU	23.932	14,21	4
PSE-EE (PSOE)	22,650	13,45	4

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
EAJ-PNV	63.637	39,32	13
PP	19.185	11,85	4
EH-BILDU	22.705	14,03	4
PSE-EE (PSOE)	19.344	11,95	4
UDALBERRI-BILBAO EN COMÚN	13.790	8,52	2
GANEMOS	10.471	6,47	2

- Alcalde: Juan María Aburto Rike (EAJ-PNV)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

09/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.bilbao.net/>

Web transparencia:

<http://www.bilbao.net/cs/Satellite/transparencia/es/inicio>

Web contratación:

[http://www.bilbao.net/cs/Satellite?
cid=3000012799&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage
%2FBIO_LicitacionesHome](http://www.bilbao.net/cs/Satellite?cid=3000012799&language=es&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_LicitacionesHome)

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Servicio *newsletter* de avisos de nuevas licitaciones.
- Se presenta un ranking de licitadores más importantes desde 2007 a 2015.
- En ocasiones no existe correspondencia entre lo que se anuncia en la web y la información que luego se contiene.
- Existe un buscador de convenios por estado de tramitación y tipo de expediente.

(11) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Alicante

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 332.067

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	75.434	52,14	18
PSOE	36.255	25,06	8
EUPV	11.008	7,61	2
UPyD	7.306	5,05	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	38.490	25,58	8
PSOE	30.526	20,29	6
GA:AC	28.156	18,71	6
C's	28.132	18,70	6
COMPROMÍS	13.582	9,03	3

- Alcalde: Gabriel Echávarri Fernández (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

24/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.alicante.es/va>

Web transparencia:

<http://www.alicante.es/es/contenidos/transparencia-municipal>

Web contratación:

<https://sedeelectronica.alicante.es/contratacion.php>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante se aloja en la Sede Electrónica municipal.
- El Perfil de Contratante dispone de un buscador por organismo, departamento, tipo de contrato, estado de tramitación, procedimiento de adjudicación y texto libre a buscar y año del expediente.
- Existe un buscador de convenios por título, tipo de convenio, ámbito y vigencia, pero no funciona. Sin embargo sí se publica una relación de convenios.

(12) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Valladolid

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 306.830

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	85.006	50,41	17
PSOE	45.525	27,00	9
IUCyL	17.727	10,51	3

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	59.519	35,81	12
PSOE	38.591	23,22	8
TOMA LA PALABRA	22.259	13,39	4
SÍVA	16.585	9,98	3
C's	12.655	7,61	2

- Alcalde: Óscar Puente Santiago (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

10/05/16, 11/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<https://www.valladolid.es/es>

Web transparencia:

<http://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/portal-transparencia>

Web contratación:

<https://www.valladolid.gob.es/es/perfil-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Existe un buscador de expedientes de contratación: por estado, tipo de contrato, procedimiento, fechas, etc.
- Se publica información sobre el coste efectivo de los servicios financiados con tasas y precios públicos.
- Se publican los informes de valoración de las ofertas.
- En ocasiones no existe correspondencia entre lo que se anuncia en la web y la información que luego se contiene (p. ej. indicadores 19 y 20).

(13) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Vigo

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 294.997

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	61.616	42,39	13
PsdeG-PSOE	50.045	34,43	11
BNG	16.374	11,26	3

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PsdeG-PSOE	73.074	51,80	17
PP	28.874	20,47	7
MdeV	16.227	11,50	3

- Alcalde: Abel Ramón Caballero Álvarez (PSdeG-PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante

☒ Sí ☐ No

Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

11/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://hoxe.vigo.org/>

Web transparencia:

<http://transparencia.vigo.org/?lang=es>

Web contratación:

<https://sede.vigo.org/expedientes/perfilcontratante/index.jsp?lang=cas&id=2>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Presentación muy clara.
- Dispone de un buscador de contratos por tipo de expediente y fase de contratación.
- La opción “Ver en Gallego” no funciona, se continua ofreciendo la información en español.
- Se publican los informes técnicos que llevan a la adjudicación.
- Los datos estadísticos (indicador núm. 12) corresponden solo a 2013.

(14) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Gijón

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 275.735

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PSOE	47.583	31,59	10
FAC	42.590	28,27	9
PP	28.326	18,80	5
IU-LOS VERDES	15.877	10,54	3

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
FAC	36.183	25,56	8
PSOE	35.183	24,80	7
PP	15.214	10,85	3
Xixón Sí Puede	29.750	21,01	6
IU-IX	11.533	8,15	2
C's	8.058	5,99	1

- Alcalde: Carmen Moriyón Entrialgo (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

11/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.gijon.es/>

Web transparencia:

<https://transparencia.gijon.es/>

Web contratación:

<https://sedeelectronica.gijon.es/page/4623-perfil-de-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Los datos estadísticos (indicador núm. 12) corresponden solo a 2013 y 2014.
- Se utiliza la plataforma electrónica de la empresa Vortal. Se publican informes periódicos de seguimiento de la implantación de la licitación electrónica:
<https://sedeelectronica.gijon.es/page/12642-plataforma-de-contratacion-electronica>
- En contratación menor se utiliza la plataforma electrónica para todos los contratos superiores a 1.500 €.
- Se publican todos los contratos en ejecución, finalizando dicha publicación en el momento de la devolución de la garantía definitiva.

(15) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 253.518

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PSC-PM	32.954	38,85	13
PP	15.755	18,57	6
CiU	10.431	12,30	4
ICV-EUIA-E	7.554	8,91	2
PxC	6.207	7,32	2

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PSC-CP	30.979	33,24	11
C's	12.343	13,24	4
IC-V-EUiA-PIRATAS.cat-E	9.524	10,22	3
PP	9.259	9,93	3
ERC-AM	8.357	8,97	2

GANEMOS	6.962	7,47	2
CiU	5.579	5,99	1
CUP-PA	4.763	5,11	1

- Alcalde: Núria Marín Martínez (PSC-CP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

25/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.l-h.es/>

Web transparencia:

http://www.l-h.cat/ajuntament/transparencia/270842_2.aspx

Web contratación:

https://seuelectronica.l-h.cat/185519_2.aspx?id=2

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Existe un enlace para “Próximas contrataciones” pero se encuentra vacío.
- El Perfil de Contratante se ubica en la Sede Electrónica municipal.
- En la licitación de obras públicas los proyectos no se publican en la web sino que se indica: “Proyecto disponible en copistería”.
- Información del Perfil de Contratante muy clara y bien estructurada.
- Existe un sistema de avisos RSS.
- Los datos estadísticos publicados corresponden únicamente a los años 2012 y 2013.

(16) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de A Coruña

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 244.810

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	51.286	43,62	14
PSdeG-PSOE	31.341	26,66	8
BNG	14.165	12,05	4
EU-V	7.075	6,02	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
MAREA	36.842	30,89	10
PP	36.838	30,89	10
PSdeG-PSOE	21.874	18,34	6
BNG	6.807	5,71	1

- Alcalde: Xulio Xosé Ferreiro Baamonde (MAREA)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

25/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

[http://www.coruna.es/servlet/Satellite?
c=Page&pagename=CorunaPortal/Page/Generico-Page-
Generica&cid=1266409838114](http://www.coruna.es/servlet/Satellite?c=Page&pagename=CorunaPortal/Page/Generico-Page-Generica&cid=1266409838114)

Web transparencia:

[http://www.coruna.es/servlet/Satellite?c=Page&pagename=CorunaPortal%2FPage
%2FGenerico-Page-Generica&cid=1417572991043](http://www.coruna.es/servlet/Satellite?c=Page&pagename=CorunaPortal%2FPage%2FGenerico-Page-Generica&cid=1417572991043)

Web contratación:

[http://www.coruna.es/servlet/Satellite?
argIdioma=es&c=Page&cid=1401871590959&pagename=Smart%2FPage
%2FGenerico-Page-Generica](http://www.coruna.es/servlet/Satellite?argIdioma=es&c=Page&cid=1401871590959&pagename=Smart%2FPage%2FGenerico-Page-Generica)

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante dispone de un buscador por importe de licitación, fecha, tipo de procedimiento, tipo de contrato, etc.

- El Perfil de Contratante incluye la convocatoria de licitación de algunos contratos menores.

(17) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 242.082

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	32.300	29,19	9
EAJ-PNV	21.143	19,11	6
PSE-EE (PSOE)	20.727	18,73	6
EA-ALTERNATIBA	19.677	17,78	6

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	35.722	29,81	9
EH Bildu	23.423	19,55	6
EAJ-PNV	19.945	16,64	5
PSE-EE (PSOE)	14.313	11,94	4
SUMANDO – HEMEN GAUDE	10.390	8,67	2
IRABAZI	6.130	5,12	1

- Alcalde: Gorka Urtaran Agirre (EAJ-PNV)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

25/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<https://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&accion=home&accionWe001=ficha>

Web transparencia:

[http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?
idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u_28ad3bf7_146ae2b35a0_7fdb](http://www.vitoria-gasteiz.org/we001/was/we001Action.do?idioma=es&aplicacion=wb021&tabla=contenido&uid=u_28ad3bf7_146ae2b35a0_7fdb)

Web contratación:

[https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/d13-01s/licitacionAction.do?
accion=carga_listado&estado=1](https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/d13-01s/licitacionAction.do?accion=carga_listado&estado=1)

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante se ubica en la Sede Electrónica Municipal.
- El Portal de Transparencia incluye un apartado que describe detalladamente cómo se lleva a cabo el Proceso de Contratación.

(18) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Oviedo

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 223.765

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	39.736	33,79	11
FAC	24.315	20,67	7
PSOE	23.886	20,31	6
Oviedo por la izquierda	13.394	11,39	3

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	37.088	34,51	11
SOMOS OVIEDO	20.514	19,09	6
PSOE	19.385	18,04	5
IU-IX	9.972	9,28	3
C's	9.139	8,50	2

- Alcalde: Wenceslao López Martínez (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

25/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.oviedo.es/>

Web transparencia:

<http://www.oviedo.es/transparencia>

Web contratación:

<http://www.oviedo.es/el-ayuntamiento/perfiles-de-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Portal de Transparencia y Perfil de Contratante muy claros y ordenados.
- Existe deficiencia sobre todo de datos relativos a obras públicas.

(19) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Cartagena

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 216.451

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	48.881	58,18	19
PSOE	14.692	17,49	5
IUV-RM	5.032	5,99	2
MC CARTAGENA	4.633	5,51	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	26.279	30,69	10
PSOE	15.239	17,79	6
MC CARTAGENA	14.545	16,98	5
C's	10.048	11,73	3
CTSSP	9.740	11,37	3

- Alcalde: José López Martínez (MC CARTAGENA)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

25/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.cartagena.es/>

Web transparencia:

<http://www.cartagena.es/gobiernoabierto.asp>

Web contratación:

<https://seguro.cartagena.es/sedeElectronica/perfilContratante.asp>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante está alojado en la Sede Electrónica municipal.
- El Perfil de Contratante incluye también la licitación de algunos contratos menores.
- El Perfil de Contratante dispone de un buscador por tipo de contrato, estado, fechas, etc.
- El Portal de Transparencia incluye un buscador de convenios.

(20) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Móstoles

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 205.712

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	53.419	55,92	17
PSOE	23.568	24,67	7
IU-LV	9.260	9,69	3

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	35.904	36,32	12
PSOE	22.867	23,13	7
GMOST	19.690	19,92	6
IUCM-LV	5.945	6,01	2

- Alcalde: David Lucas Parrón (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante

☒ Sí ☐ No

Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

25/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.mostoles.es/es>

Web transparencia:

<http://www.mostoles.es/es/ayuntamiento/transparencia-ayuntamiento-mostoles>

Web contratación:

http://www.mostoles.es/SEDE_ELECTRONICA/es/perfil-contratante

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante incluye una pestaña de selección de idiomas múltiples mediante la tecnología de GOOGLE TRANSLATE ©.
- El Perfil de Contratante incluye un buscador por tipo de contrato, tipo de procedimiento, fechas, etc.

(21) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 205.279

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	25.407	28,36	9
CC-PNC-CCN	24.523	27,37	9
PSOE	13.965	15,59	5
ASSPPT	6.717	7,50	2
POR TENERIFE	5.208	5,81	1
CSC	4.826	5,39	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
CCa-PNC	21.378	24,26	9
PP	15.366	17,44	6
PSOE	11.680	13,26	4
SSP	10.635	12,07	4
C's	8.358	9,49	3

Izquierda Unida Canaria	4.494	5,10	1
-------------------------	-------	------	---

- Alcalde: José Manuel Bermúdez Esparza (CCa-PNC)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

25/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.santacruzdetenerife.es/>

Web transparencia:

<https://www.google.es/?ion=1&espv=2#q=tenerife%20transparencia>

Web contratación:

<https://www.sctfe.es/perfil-de-contratante/procedimientos-en-curso/>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Portal de Transparencia y Perfil de Contratante muy claros y ordenados.
- Contratos menores solo aparecen los de 2013.
- Convenios solo aparecen los años 2013 y 2014.

(22) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Pamplona / Iruña

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 196.166

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
UPN	34.426	35,80	11
NABAI2011	21.715	22,58	7
PSN-PSOE	11.269	11,72	3
EA-ALTERNATIBA	10.463	10,88	3
PP	6.466	6,72	2
N	1.379	5,34	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
UPN	31.657	30,99	10
EH Bildu	16.974	16,62	5
GBAI	16.073	15,74	5
PSN-PSOE	10.260	10,04	3

ARANZADI IRUÑEA DENON ARTEAN – PAMPLONA EN COMÚN	9.701	9,50	3
I-E(n)	5.823	5,70	1

- Alcalde: Joseba Asirón Sáez (EH Bildu)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

12/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.pamplona.es/>

Web transparencia:

<http://www.pamplona.es/verPagina.asp?idpag=1548>

Web contratación:

<https://sedeelectronica.pamplona.es/InformacionTema.aspx?tema=1>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Existe un apartado de modelos tipo, tanto de contratos como de cuadros de características:

<https://sedeelectronica.pamplona.es/informacion.aspx?idinfo=1889&cm=N>

- Existe un enlace a sistema de avisos RSS de licitaciones, concursos y convocatorias.

- En ocasiones se anuncian datos que luego no aparecen (p. ej. indicador 6 relativo a modificaciones de los contratos formalizados).

- Los últimos datos publicados (indicador 12) son relativos al año 2011.

- El listado de contratos menores y proveedores corresponde al año 2012.

(23) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Burgos

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 177.776

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	40.738	46,19	15
PSOE	22.552	25,57	8
UPyD	10.418	11,81	3
IUCyL	4.531	5,14	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	28.187	31,44	10
PSOE	20.371	22,72	7
IMAGINA BURGOS	18.579	20,72	6
C's	12.490	13,93	4

- Alcalde: Javier Lacalle Lacalle (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

25/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.aytoburgos.es/>

Web transparencia:

https://aytoburgos.transparencialocal.gob.es/es_ES/

Web contratación:

<http://www.aytoburgos.es/perfil-del-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante cuenta con un buscador por búsqueda libre, tipo de contrato y organismo contratante.
- Los datos de los proveedores principales se refieren al período 2010-2012.
- Los datos de las empresas que han realizado las obras más importantes abarcan el período 2012-2014, pero no hay datos más recientes.
- Los últimos convenios publicados corresponden a 2014.

(24) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Santander

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 175.736

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	52.657	56,24	18
PSOE	15.874	16,95	5
PRC	13.703	14,64	4

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	36.040	40,76	13
PSOE	15.518	17,55	5
PRC	13.616	15,40	4
C's	7.370	8,34	2
GANEMOS	6.029	6,82	2
IU	4.863	5,50	1

- Alcalde: Íñigo de la Serna Hernáiz (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

19/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://santander.es/>

Web transparencia:

<http://transparencia.santander.es/>

Web contratación:

<http://santander.es/servicios-empresas/perfil-del-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Portal de Transparencia muy claro.

- Buen buscador en Perfil de Contratante.

- El perfil de contratante permite incluye un buscador con filtros por tipo de contrato, forma de adjudicación, diferentes modos de clasificación (contratos formalizados, contratos menores adjudicados, etc.) y palabras clave.

- Publicación mensual de contratos menores.

(25) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Albacete

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 172.487

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	46.383	52,13	16
PSOE	29.556	33,22	10
IU	5.561	6,25	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	29.351	33,48	10
PSOE	23.944	37,31	8
GANEMOS	13.446	15,34	5
C's	11.902	13,58	4

- Alcalde: Javier Cuenca García (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

19/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.albacete.es/es/ayuntamiento>

Web transparencia:

<http://www.albacete.es/es/webs-municipales/transparencia>

Web contratación:

<http://www.albacete.es/es/ayuntamiento/perfil-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- Gran parte de la información data del año 2014 y no se encuentra actualizada a fecha actual.
- El Perfil de Contratante incluye un sistema de suscripciones vía correo electrónico y SMS.

(26) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Logroño

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 151.962

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	35.680	48,54	17
PSOE	21.801	29,66	10

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	26.887	35,79	11
PSOE	18.423	24,52	7
CAMBIA LOGROÑO	11.619	15,47	4
C's	10.566	14,07	4

- Alcalde: Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante ☒ Sí ☐ No

Portal de Transparencia ☒ Sí ☐ No

Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

26/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

http://www.xn--logroo-0wa.es/wps/portal/web/inicio/home/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hTF98Af293QwMDDwsLA09H42AjNx9_A2dfI6B8pFm8AQ7gaEBAdzjIPrP4QHPTULAKCx9LVwPPkMBgQ2fHAAMDU3OIPB7z_Tzyc1P1C3ljDLJMHBUBiK3zRA!!/dl3/d3/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

Web transparencia:

http://www.xn--logroo-0wa.es/wps/portal/web/inicio/especiales/transparenciamunicipal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os_hAc9NQf293QwN_Q29TA0_jAO_MgEw8PYxNzI_2CbEdFAJqrQVI!/?

WCM GLOBAL CONTEXT=/web_es/logrono/especiales/transparenciamunicipal/
transparenciamunicipal

Web contratación:

<http://www.xn--logroo->

[0wa.es/wps/portal/web/inicio/ayuntamiento/perfilContratante/!](http://0wa.es/wps/portal/web/inicio/ayuntamiento/perfilContratante/)

[ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hTF98Af293QwMDDwsLA09H4
2AjNx9_A2cDM_2CbEdFAE4O0QM!/?](http://ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hTF98Af293QwMDDwsLA09H42AjNx9_A2cDM_2CbEdFAE4O0QM!/?)

WCM GLOBAL CONTEXT=/web_es/logrono/secciones/ayuntamiento/perfilContratante/Perfil-de-Contratante

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

(Ninguno)

(27) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Badajoz

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 150.517

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	41.441	56,82	17
PSOE	20.404	27,98	8
IU-V-SIEX	5.245	7,19	2

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	27.953	39,55	13
PSOE	21.399	30,27	9
RecuperarBadajoz	7.360	10,41	3
C's	4.994	7,07	2

- Alcalde: Francisco Javier Fragoso Martínez (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante

☒ Sí ☐ No

Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

26/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.aytobadajoz.es/es/ayto/portada>

Web transparencia:

<http://www.aytobadajoz.es/es/ayto/transparencia>

Web contratación:

<http://www.aytobadajoz.es/es/ayto/perfil-del-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante contiene un buscador por año y tipo de contrato (obra, servicio, suministro, etc.).

(28) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Cáceres

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 95.855

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP-EU	29.013	56,57	16
PSOE	12.450	24,28	7
IU-V-SIEX	4.022	7,84	2

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	17.454	34,46	11
PSOE	13.986	27,61	8
C's	7.055	13,93	4
CAC	4.448	8,78	2

- Alcalde: Elena Nevado del Campo (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante

☒ Sí ☐ No

Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

28/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.ayto-caceres.es/>

Web transparencia:

<http://www.cacerestransparencia.es/>

Web contratación:

<http://www.ayto-caceres.es/ayuntamiento/perfil>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- En el Portal de Transparencia existe una descripción completa sobre el contenido del proceso de contratación.
- La presentación de la información es clara pero contrasta con el contenido discreto de la misma.
- Los convenios publicados datan del período 2011-2014, no se ofrecen datos posteriores.

(29) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Guadalajara

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 83.720

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	22.783	54,19	16
PSOE	12.783	30,41	8
IU	2.566	6,10	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	15.307	37,22	11
PSOE	11.635	28,29	8
AHORA	6.913	16,81	4
C's	3.939	9,58	2

- Alcalde: Antonio Román Jasanada (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

30/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.guadalajara.es/es/>

Web transparencia:

<http://www.guadalajara.es/es/Ayuntamiento/PortalDeTransparencia>

Web contratación:

<http://www.guadalajara.es/es/Informacion/Perfil-de-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante contiene un buscador que incluye los contratos modificados. Asimismo los contratos se ordenan en cuatro categorías: licitación vigente, licitación rectificada, licitación anulada, finalizado.
- Los proyectos de obras no se publican en la web. Se remite a una copistería del municipio.

(30) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Torrelavega

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 83.720

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	10.968	34,94	10
PSOE	8.683	27,66	8
PRC	7.203	22,95	6
ACPT	2.092	6,66	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	7.182	24,48	7
PSOE	5.874	20,02	6
PRC	5.192	17,69	5
TORRELAVERGA SÍ	3.689	12,57	4
ACPT	2.382	8,12	2
PUEDE	1.570	5,35	1

- Alcalde: José Manuel Cruz Viadero (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

30/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.torrelavega.es/>

Web transparencia:

NO EXISTE

Web contratación:

<http://www.torrelavega.es/index.php/sede-electronica/tramites-e-instancias/perfil-de-contratante>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- No se dispone de Portal de Transparencia.
- No se publican las actas de las Mesas de Contratación, ni el resultado de la adjudicación de los contratos.

(31) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Huesca

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 52.555

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	9.164	38,06	11
PSOE	7.583	31,50	9
PAR	1.653	6,87	2
CHA	1.632	6,78	2
IU	1.558	6,47	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	7.586	30,96	9
PSOE	6.101	24,90	8
CAMBIAR	3.336	13,62	4
C's	2.242	9,15	2
ARAGONSIPUEDE	2.145	8,76	2

- Alcalde: Luis Felipe Serrate (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

30/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.huesca.es/>

Web transparencia:

<http://www.huesca.es/areas/transparencia/>

Web contratación:

<https://sede.huesca.es/perfil-de-contratante/>

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante se ubica en la Sede Electrónica.
- Se ofrece un sistema RSS de suscripción a noticias y eventos del Ayuntamiento, que se denomina “Datos Abiertos” (<http://www.huesca.es/areas/transparencia/datos-abiertos-rss/>), aunque nada tiene que ver con un verdadero portal de *Open Data*.
- El Perfil de Contratante contiene un buscador con los siguientes campos: palabra clave, procedimiento, estado, tramitación y tipo contrato.
- Si bien se publican las actas de la Mesa de Contratación, estas no se insertan dentro de cada contrato, sino que dicha publicación se realiza aparte y de forma agregada únicamente, lo que dificulta la búsqueda de información.
- Aunque se publica el listado de empresas que ha concurrido a la licitación de las obras públicas y el nombre de las empresas que han realizado las obras públicas más importantes, los datos se refieren a 2013 y 2014, no existiendo información relativa a fecha posterior.

(32) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Calvià

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 50.363

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	7.289	43,62	14
PSOE	5.610	33,57	11

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PSIB-PSOE	5.736	34,36	10
PP	5.589	33,48	9
SSPCALVIA	1.672	10,02	2
C's	1.234	7,39	2
EU-MÉS	1.196	7,17	2

- Alcalde: Alfonso Rodríguez Badal (PSOE)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

30/05/16, 31/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

[http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/principal.plt?
KPAGINA=21&KIDIOMA=2](http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/principal.plt?KPAGINA=21&KIDIOMA=2)

Web transparencia:

[http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/general.plt?
KPAGINA=2453&KIDIOMA=2&KNODE=662](http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/general.plt?KPAGINA=2453&KIDIOMA=2&KNODE=662)

Web contratación:

[http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/general.plt?
KIDIOMA=2&KNODE=2&KNOTICIA=10](http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/general.plt?KIDIOMA=2&KNODE=2&KNOTICIA=10)

☒ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- En relación con la publicación de datos estadísticos (indicador 12) en el enlace [http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/transparencia.plt?](http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/transparencia.plt?KPAGINA=2430&KIDIOMA=2&KNODE=651)

[KPAGINA=2430&KIDIOMA=2&KNODE=651](http://www.calvia.com/web/plantilles/jstl/Calvia/plt/transparencia.plt?KPAGINA=2430&KIDIOMA=2&KNODE=651)

se indica lo siguiente: “A principios del año 2016, una vez que se conozcan todos los contratos formalizados en el ejercicio del 2015, se publicarán aquí el dato estadístico del porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados en dicho año mediante cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público (abierto, negociado con publicidad, etc.)”. A fecha 31 de mayo de 2016 no consta publicada dicha información.

- Los proyectos técnicos no se publican en Internet durante el período de licitación. Se indica que pueden adquirirse en una fotocopistería ubicada en otro municipio (Palma de Mallorca).

- Se publica la relación de convenios, pero no las obligaciones económicas que contienen.

- A pesar de ofrecer las opciones de lengua Catalán y Español, la información en Catalán es mucho más reducida (casi testimonial) respecto de la que aparece publicada en Español.

(33) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Tudela

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 35.062

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
UPN	5.400	33,44	8
PSN-PSOE	3.651	22,61	5
IZQUIERDA- EZQUERRA	2.868	17,76	4
PP	2.595	16,07	4

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
UPN	4.349	26,58	6
I-E(n)	3.766	23,01	6
PSN-PSOE	2.408	14,71	3
TD PD	1.933	11,81	3
PP	1.498	9,15	2

CUP	919	5,62	1
-----	-----	------	---

- Alcalde: Eneko Larrarte Huguet (I-E(n))

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

31/05/16, 01/06/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.tudela.es/>

Web transparencia:

https://tudela.transparencialocal.gob.es/es_ES/

Web contratación:

[https://tudela.transparencialocal.gob.es/es_ES/categoria/economica/contratos/perfil
contratante](https://tudela.transparencialocal.gob.es/es_ES/categoria/economica/contratos/perfil_contratante)

(Contiene la siguiente leyenda: “El Ayuntamiento de Tudela se remite para su Perfil del contratante al Portal de contratación de Navarra”).

☐ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- La página web no contiene Perfil de Contratante propio, sino que se remite al Portal de Contratación de Navarra.

- El apartado específico sobre contratación del Portal de Transparencia se remite al Perfil de Contratante que, a su vez, remite al Portal de Contratación de Navarra.

- En materia de publicación de proyectos de obras, la información en la página web resulta escasa cuando no nula, existiendo una remisión para su consulta en el departamento de Urbanismo del Ayuntamiento; o bien más recientemente (01/06/16) se indica que se remitirán vía correo electrónico a quien lo solicite (<http://www.tudela.es/anuncio/licitacion-obras-prolongacion-vial-huertas-mayores>).

- En relación con la publicación de datos estadísticos se indica los que se han realizado “durante el ejercicio” sin que se indique a qué concreto ejercicio presupuestario se está refiriendo, aunque del título del enlace parece desprenderse que se refiere al año 2013: <http://www.tudela.es/docs/presupuestos/2013/2013-contrataciones.pdf>

- Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas, pero se refiere únicamente a 2014.

- El Portal de Contratación Navarra contiene información únicamente en Castellano, a pesar de incluir aparentemente también las opciones de Euskera, Francés e Inglés.
- El Ayuntamiento no dispone de Sede Electrónica identificada como tal. Sin embargo sí dispone de un servicio de Carpeta Ciudadana, que hace las funciones de la misma.

(34) FICHA DE TRABAJO - ANÁLISIS DE CONTENIDO DE PÁGINAS WEB

1. Sujeto de análisis

Ayuntamiento de Calahorra

2. Objeto de análisis

2.1 Número de habitantes (01/01/2015): 24.202

2.2 Gobierno municipal:

- Resultado elecciones:

2011			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	5.687	51,21	12
PSOE	3.583	32,26	7
PARTIDO RIOJANO	681	6,13	1
UPyD	638	5,75	1

2015			
Partido Político	Votos	%	Concejales
PP	4.012	37,09	9
PSOE	3.636	33,61	8
C's	1.291	11,93	2
IU	556	5,14	1
PR+	543	5,02	1

- Alcalde: Luis Martínez-Portillo Subero (PP)

2.3 Herramientas web:

Perfil de Contratante	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Transparencia	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No
Portal de Datos Abiertos	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Sector Público	<input type="checkbox"/> Sí	<input checked="" type="checkbox"/> No
Plataforma Contratos Comunidad Autónoma	<input checked="" type="checkbox"/> Sí	<input type="checkbox"/> No

2.4 Índice ITCA.

3. Fecha/s de observación

31/05/16

4. Lugar de observación

☒ Sitio web del Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es/>): Número de habitantes.

☒ Sitio web del Ministerio del Interior.
(<http://elecciones.mir.es/resultadoslocales2015/>): Resultados elecciones locales.

☒ Página web institucional municipal.

- Webs consultadas:

Web general institucional:

<http://www.ayto-calahorra.es/portal/principal1.jsp?codResi=1&language=es>

Web transparencia:

http://www.ayto-calahorra.es/portal/contenedor3.jsp?seccion=s_fdes_d4_v1.jsp&codbusqueda=262&language=es&codResi=1&layout=contenedor3.jsp&codAdirecto=60

Web contratación:

http://www.ayto-calahorra.es/portal/contratante/pc_principal1.jsp?codResi=1

☐ Sede electrónica municipal.

4. Aspectos a destacar

- El Perfil de Contratante contiene un buscador con los siguientes campos: Estado en que se encuentra, Objeto de la contratación, Tipos de contratación, Órgano contratante, Núm. de Expediente y Tipo de Procedimiento.

- El Ayuntamiento no dispone de Sede Electrónica. En fecha 30 de diciembre de 2015 adjudica el “Contrato de suministro de software y actuaciones necesarias para la implantación y puesta en marcha de la Sede Electrónica del Excmo. Ayuntamiento de Calahorra e integración de servicios telemáticos”.

ANEXO III: CUESTIONARIO SOBRE TRANSPARENCIA LOCAL CONTRACTUAL

CUESTIONES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN LOCAL

1. ¿Su Ayuntamiento cuenta con un departamento específico de contratación?

Sí / No

2. En caso afirmativo, la persona con máxima responsabilidad en dicho departamento de contratación es:

Un técnico A1 / Un técnico A2 / Otros

3. También en caso afirmativo a la pregunta 1, el departamento de contratación municipal:

Solo desarrolla funciones en materia de contratación / Además lleva a cabo otras funciones.

4. ¿Existe una concejalía específica de contratación?

Sí / No

5. En caso afirmativo, ¿esta concejalía es exclusiva en materia de contratación o ejerce además otras funciones?

Es exclusiva en materia de contratación / Ejerce además otras funciones

6. ¿Existe normativa aprobada y publicada por su Ayuntamiento, o instrucciones internas, en materia de contratación (por ejemplo, instrucciones relativas a la introducción de cláusulas sociales en la contratación)?

Sí / No

CUESTIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA LOCAL

7. ¿Existe normativa aprobada y publicada por su Ayuntamiento, o instrucciones internas, en materia de transparencia y/o gobierno abierto (Reglamento Local de Transparencia, etc.)?

Sí / No

8. ¿Existe un departamento que tenga atribuidas funciones específicas en materia de transparencia y/o gobierno abierto?

Sí / No

9. En caso afirmativo, la persona con máxima responsabilidad en dicho departamento de transparencia y/o gobierno abierto es:

Un técnico A1 / Un técnico A2 / Otros

10. También en caso afirmativo a la pregunta 8, el departamento de transparencia y/o gobierno abierto:

Solo desarrolla funciones en materia de transparencia y/o gobierno abierto / Además lleva a cabo otras funciones

11. ¿Existe una concejalía específica en materia de transparencia y/o gobierno abierto?

Sí / No

12. En caso afirmativo, ¿esta concejalía es exclusiva en materia de transparencia y/o gobierno abierto, o desarrolla también otras funciones?

Es exclusiva en materia de transparencia y/o gobierno abierto / Desarrolla también otras funciones.

13. En su opinión, la política de transparencia municipal de su Ayuntamiento viene impulsada principalmente:

Más por los cargos políticos (alcalde y concejales) / Más por los cargos técnicos (funcionarios) / Por ambos por igual

CUESTIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN LOCAL

14. Existe normativa aprobada y publicada por su Ayuntamiento, o bien instrucciones internas, cuya finalidad concreta sea el facilitar la transparencia en la contratación pública?

Sí / No

15. Considera que la normativa aprobada y publicada en el Perfil de Contratante de su Ayuntamiento resulta a la práctica más útil para las empresas, más útil para los ciudadanos o para ambos por igual?

Más útil para las empresas / Más útil para los ciudadanos / Para ambos por igual

16. ¿Considera que la información sobre contratos publicada en el Portal de Transparencia de su Ayuntamiento resulta a la práctica más útil para las empresas, más útil para los ciudadanos o para ambos por igual?

Más útil para las empresas / Más útil para los ciudadanos / Para ambos por igual

17. Puntúe del 1 al 5 su percepción sobre el grado de coordinación en su Ayuntamiento entre el Perfil de Contratante y el Portal de Transparencia Municipal.

(muy poco o nada coordinados vs. muy coordinados)

18. Indique con qué frecuencia su Ayuntamiento motiva las razones que le conducen a llevar a cabo una determinada contratación y deja constancia de ello en el expediente?

Nunca o casi nunca / En algunas ocasiones / En la mayor parte de las ocasiones / Siempre o casi siempre

19. Indique con qué frecuencia su Ayuntamiento motiva la selección del adjudicatario del contrato, dejando constancias de ello en el expediente?

Nunca o casi nunca / En algunas ocasiones / En la mayor parte de las ocasiones / Siempre o casi siempre

20. ¿Cuándo las circunstancias lo permiten su Ayuntamiento opta por el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía?

Nunca o casi nunca / En algunas ocasiones / En la mayor parte de las ocasiones / Siempre o casi siempre

21. ¿Cuándo las circunstancias lo permiten su Ayuntamiento opta por el procedimiento de contratación menor?

Nunca o casi nunca / En algunas ocasiones / En la mayor parte de las ocasiones / Siempre o casi siempre

22. La/s Mesa/s de Contratación de su Ayuntamiento están compuestas:
Mayoritariamente por cargos políticos (alcalde, concejales) / Mayoritariamente por cargos técnicos (funcionarios) / Por cargos políticos y técnicos en igual número.

23. ¿Existe en su Ayuntamiento algún sistema de seguimiento de la ejecución de los contratos con información accesible a los ciudadanos o que incluya su participación?
Sí / No

24. En caso afirmativo a la anterior pregunta indique cuál o cuáles son estos sistemas de seguimiento de ejecución de los contratos que incluyen la existencia de información accesible a los ciudadanos o a la participación ciudadana.

25. Puntúe del 1 al 5 en qué grado considera que la Ley 19/2013 en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (o la normativa autonómica correspondiente) ha mejorado los procesos de contratación de transparencia en materia de contratos de su Ayuntamiento.
(muy poco o nada vs. mucho)

26. Puntúe del 1 al 5 en qué grado considera que los índices de Transparencia Internacional España han mejorado los procesos de transparencia en materia de contratos de su Ayuntamiento.
(muy poco o nada vs. mucho)

27. ¿En los dos últimos años se han llevado acabo en su Ayuntamiento actuaciones para la implementación de un sistema de licitación electrónica?
Sí / No

28. En caso afirmativo, describa brevemente en qué han consistido dichas actuaciones.